



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES
PARECER REFERENCIAL n. 00006/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.050606/2023-11

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE COORDENAÇÃO-GERAL DE AQUISIÇÃO DE INSUMOS ESTRATÉGICOS PARA SAÚDE - CGIES/DLOG/SE/MS E OUTROS

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL QUE TRAZ ORIENTAÇÕES A SEREM OBSERVADAS PELO ÓRGÃO ASSESSORADO QUANDO DA CELEBRAÇÃO DE ADITIVO DE ACRÉSCIMOS E/OU SUPRESSÕES --- QUANTITATIVA -- - DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI N. 14.133/21.

1. PRELIMINARMENTE.

1.1. Da manifestação jurídica referencial e seu objeto. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

1.2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

2. LIMITES DA CONTRATAÇÃO E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA.

3. ANÁLISE. Da alteração contratual unilateral (acréscimo e supressão) quantitativa e qualitativa.

3.1. Considerações gerais.

3.2. Pressupostos/requisitos: a) Observância dos limites percentuais máximos previstos em lei; b) Impossibilidade de descaracterização/desnaturação do objeto pactuado; c) Da justificativa. Natureza superveniente do fato ensejador da alteração; d) Considerações acerca da base de cálculo sobre a qual deve incidir o percentual da alteração contratual; e) Da necessidade de acréscimos e supressões serem analisados separadamente. Impossibilidade de compensação; f) Verificação quanto a prática de "jogo de planilha". Manutenção da equação econômico-financeira do contrato; g) Manutenção da vantajosidade econômica (no caso de acréscimo); h) Ciência da contratada e contrato ainda em vigor; i) Existência de dotação orçamentária (no caso de acréscimo); j) Manutenção das condições de habilitação (no caso de acréscimo); k) Adequação do valor da garantia contratual; l) Publicidade.

4. CONCLUSÃO. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial. Desde que o Órgão assessorado atenda as orientações exaradas no Parecer Referencial --- ou, se for o caso, justifique seu afastamento --- é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo sem submeter os autos à CONJUR-MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

5. REQUISITOS FORMAIS.

5.1. Número do processo que deu origem: 25000.050606/2023-11

5.2. Órgão a que se destina: DLOG/MS.

5.3. Validade da presente manifestação: 2 anos após aprovação.

1. RELATÓRIO

1.1 Do objeto da manifestação jurídica referencial.

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde em procedimentos de **alteração unilateral (acréscimo/supressão) --- quantitativa ---** de contratos administrativos que tenha por fundamento o artigo 124, I, "b" e artigo 125 da Lei 14.133/21.

2. Sem prejuízo do encaminhamento a este órgão de assessoramento jurídico de outras questões e/ou dúvidas que possam surgir e que não tenham sido expressamente abordadas na presente manifestação referencial.

3. Os autos foram encaminhados pelo DLOG em conformidade com o Despacho CGIES 0039525114, no qual os autos foram remetidos da seguinte forma:

Trata-se da solicitação de Aditamento de Acréscimo de 25% ao Contrato Administrativo nº 257/2023 (SEI nº 0036958671), celebrado com a empresa PRODUTOS ROCHE QUÍMICOS E FARMACÊUTICOS S/A, inscrita no CNPJ sob o nº 33.009.945/0002-04, vigente até 01/11/2024, que tem como objeto a aquisição de RISDIPLAM 0,75 MG/ML, em atendimento à solicitação da Coordenação Geral do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CGEAF/DAF/SECTICS/MS).

Considerando o Despacho desta Coordenação-Geral de Aquisição de Insumos Estratégicos para Saúde (SEI nº 0039265178) e o Despacho do Departamento de Logística em Saúde (SEI nº 0039371659), chama-se o feito à ordem, para esclarecer e tecer os encaminhamentos que se seguem.

Conforme se depreende dos autos, o pretenso aditivo alterará a quantidade do medicamento originalmente estipulada no CT nº 257/2023 (SEI nº 0036958671), para acrescê-lo em 25%.

Por oportuno, salienta-se que o aditivo, inquestionavelmente, favorece aos interesses da Administração Pública, conforme atestado nos documentos que compõem estes autos.

Diante disso, o acréscimo de 25% amolda-se ao previsto no artigo 125, da Lei 14.133, de 2021, que reza o seguinte:

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).

Neste cenário, considerando que a Lei 14.133, de 2021 é jovem no ordenamento jurídico brasileiro, ainda é escassa a jurisprudência entorno dela, assim como os pareceres referenciais estão sendo elaborados na medida em que as questões surgem.

Dessa forma, ao enfrentar a solicitação de aditivo, esta CGIES fez sua análise a partir do Parecer referencial nº 00006/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado por meio dos Despachos n. 02274/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU e n. 02280/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI n.º 0039220184), que trata da Lei 8.666, de 1993, por entender que no caso da lei revogada e da lei em vigor, Lei 14.133, de 2021, aconteceu o fenômeno da continuidade normativa, posto que a lei revogada continha a mesma previsão, conforme abaixo se demonstra:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
I - unilateralmente pela Administração:

§ 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.

Ao analisar o artigo 65 da Lei 8.666, de 2021 e o artigo 125 da Lei 14.133, de 2021, vislumbra-se que o legislador ordinário optou por manter a mesma regra, inclusive, sem qualquer alteração na redação do texto legal.

Diante do exposto, questiona-se:

Considerando que o artigo 125 da Lei 14.133, de 2021 traz, exatamente, a mesma redação do artigo 65, inciso I, § 1º, da Lei 8.666, de 1993, as recomendações tecidas no Parecer referencial nº 00006/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado por meio dos Despachos n. 02274/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU e n. 02280/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU podem ser utilizadas neste feito administrativo e demais casos semelhantes? Caso a CONJUR/MS entenda não ser possível a utilização do Parecer referencial nº 00006/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado por meio dos Despachos n. 02274/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU e n. 02280/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, solicita-se análise específica para o caso, com vista a garantir a segurança jurídica do ato, observando-se que consta dos autos os seguintes documentos:

4. Considerando a impossibilidade de utilização da manifestação referencial emitida com fundamento na Lei nº 8.666/93 para contratações com base na Lei nº 14.133/21, será emitida a presente manifestação jurídica referencial.

1.2 Do cabimento da manifestação jurídica referencial. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

5. A Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, inaugurou a denominada *manifestação jurídica referencial* no âmbito da Advocacia-Geral da União, em resposta aos reclamos por uma maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade da atuação dos seus órgãos consultivos. A Orientação Normativa supramencionada foi disciplinada pela Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022.

6. O intuito é tornar dispensável o envio de processos versando sobre a matéria objeto de manifestação jurídica referencial, sem que isso implique em amesquinamento da atuação consultiva ou fragilização da prestação do assessoramento jurídico imposto por lei (art. 11, VI, da Lei Complementar n. 73/1993; art. 53, *caput* e §4º; art. 72, III, todos da Lei n.14.133/2021).

7. Veja-se o que dispõe a ON n.º 55/2014:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014.

8. Tal iniciativa já foi analisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme verificado no Informativo TCU nº 218/2014: "*É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes*" (Acórdão 2674/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

9. Como se pode observar, a construção de uma *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação de que o volume de processos possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além disso, deve-se comprovar que a atividade jurídica que seria demandada se restringiria à mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

10. Quanto ao primeiro requisito, tem-se que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes tem o potencial de impactar a atuação deste órgão consultivo, em desprestígio ao princípio da razoável duração do processo, e, ocasionalmente, à segurança jurídica. Deveras, a multiplicidade desse tipo de demanda traz impactos negativos no tempo em que os advogados

poderiam se dedicar ao estudo e aprofundamento de matérias verdadeiramente complexas e relevantes, nos mais variados temas.

11. Essa CGLICI/CONJUR-MS conta, atualmente, com um corpo bastante restrito de Advogados Públicos, atualmente em um total de 3 advogados. O volume de casos semelhantes ao presente no ano de 2023 foi de 104, conforme manifestação do DLOG (Despacho CGIES 0039717725), dessa forma, a análise individualizada teria um impacto significativo e negativo nas rotinas de trabalho desta CGLICI.

12. Reforça este posicionamento o fato de que a nova lei de licitações e contratos, Lei n. 14.133/21, trouxe novas, expressas e desafiadoras atribuições à Advocacia Pública. A mera análise de conformidade de minutas de licitações e contratos parece ceder espaço para um conjunto de responsabilidades e atribuições mais arrojadas e interconectadas ao longo de todo o procedimento de contratação pública (e.g. vide art. 8, §3º; art. 10; art. 19, IV; art. 53, *caput* e §4º; art. 72, III; art. 117, §3º; art. 156, §6º; art. 163, V; art. 168; art. 169, II; todos da Lei 14.133/21).

13. Busca-se, assim, prestigiar o princípio da eficiência e uniformizar a atuação do órgão jurídico neste tipo de matéria repetitiva, sem prejuízo da segurança jurídica necessária à prática do ato. Proporcionará ainda o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais complexas e relevantes.

14. Quanto ao segundo requisito, saliente-se que a dispensa de análise jurídica individualizada de processos que tenham por objeto as **alterações unilaterais quantitativas** se justifica em razão deste tipo de demanda se qualificar pela análise predominante de aspectos **técnicos** e/ou meramente administrativos, cuja conferência é de atribuição dos agentes responsáveis pela instrução processual.

15. De fato, em casos tais, a atividade jurídica acaba por se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência documental.

16. Nesse contexto, sobreleva destacar que a checagem de documentação não é atividade própria de assessoramento jurídico, cabendo transcrever, por oportuno, o seguinte trecho do Parecer nº 00133/2017/CONJUR-MD/CGU/AGU, *in verbis*:

"10. É relevante saber que as competências da Advocacia-Geral da União estão delineadas no art. 131 da Constituição Federal, cabendo-lhe a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, e não o controle dos atos de gestão. Daí, portanto, que a análise individualizada dos processos administrativos não é obrigatória, vale dizer a atividade de checagem de documentos, da instrução do processo, das justificativas, das autorizações, de minutas padronizadas etc. Não é papel primordial do órgão de Consultoria Jurídica a auditoria do processo administrativo. O controle interno pode, por evidente, vir a ser exercido, por meio de recomendações que orientem à regularização e correção da atuação do gestor. Esta, contudo, não é a missão constitucional da AGU.

11. Com efeito, a recente orientação normativa pressupõe a coerente e madura visão de que há uma clara distinção entre o papel de assessorar as autoridades no controle interno da legalidade administrativa (art. 11, V, LC 73/93) e a atividade de gestão consistente em analisar aspectos discricionários, administrativos, técnicos, orçamentários e financeiros relativos a determinado ato ou negócio jurídico, que é de responsabilidade do administrador público e se sujeita à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.

12. É papel da AGU orientar o gestor a realizar o trabalho, com base nas normas aplicáveis à espécie, mas não cabe ao órgão jurídico controlar o administrador na prática de atos de gestão administrativa, na medida em que já existem instituições com competência para tanto, a exemplo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria e do Tribunal de Contas da União, no que se refere à esfera federal."

17. Não se está a dizer que esses processos jamais deverão ser encaminhados ao órgão jurídico consultivo. Reitera-se, questões de natureza **jurídica** que eventualmente sobressaiam de um processo e que suscitem **dúvidas específicas** no gestor público quanto a forma de proceder podem e devem ser **pontualmente** submetidas à análise desta unidade consultiva sempre que o órgão assessorado entender necessário.

1.3 Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

18. Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, conforme estabelece a Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

(...)

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

19. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o assessoramento se dá em função do exercício da competência da análise jurídica, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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.

20. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

21. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

22. Finalmente, impõe-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2. ANÁLISE

2.1 Limites da contratação e instâncias de governança.

23. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, donde se destaca a previsão contida em seu artigo 3º:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o *caput* poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

24. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, veio estabelecer normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/2019.

25. **Em se tratando de acréscimo contratual**, o órgão assessorado deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser acrescida --- se constitui ou não atividade de custeio ---, e, em caso positivo, verificar no âmbito da sua estrutura organizacional **qual autoridade detém competência para autorizar a presente alteração**, juntando aos autos a respectiva autorização expressa.

26. Recomenda-se, igualmente, que a área técnica do órgão assessorado verifique a eventual existência de outros atos normativos (Decretos, Portarias etc) no âmbito de sua estrutura organizacional que preveja "*limites*", "*contingenciamento orçamentário*" ou "*restrição ao empenho de verbas*", que porventura tenham efeitos aplicáveis ao caso concreto.

2.2 Avaliação de conformidade legal.

27. O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

28. Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem do procedimento de alteração contratual é a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União.

29. Referidos documentos estão disponíveis no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/8666e10520/listas-de-verificacao>. Destaca-se que, para os fins do objeto desta manifestação referencial, a lista de verificação é aquela relativa a "aditamentos contratuais", em especial os itens 23 a 32.2, que tratam dos acréscimos e supressões.

30. Embora a referida lista de verificação ainda faça menção aos dispositivos da Lei n. 8.666/93, o regime jurídico no ponto ora discutido é praticamente o mesmo da nova lei de licitações, como será demonstrado no tópico seguinte.

31. Recomenda-se, portanto, seja realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos acima descritos, instruindo-se os autos com a lista de verificação.

3. DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL UNILATERAL (ACRÉSCIMO E SUPRESSÃO) QUANTITATIVA

3.1 Considerações gerais.

32. Sobre as alterações dos contratos administrativos, a Lei n.º 14.133/21 dispõe que:

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;

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. 130. Caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

33. Registre-se que, especificamente na matéria objeto do presente Parecer, a disciplina jurídica disposta pela nova lei de licitações e contratos se manteve praticamente inalterada em relação ao tratamento conferido pela Lei nº 8.666/93.

34. Relevante, assim, traçar desde logo um paralelo entre os dispositivos da Lei nº 14.133/21 que são citados ao longo da presente manifestação jurídica com os artigos da Lei nº 8.666/93 que lhes são correspondentes, na forma que se segue:

LEI Nº 8.666/1993	LEI Nº 14.133/2021
Art. 58, I	Art. 104, I
Art. 58, § 1º	Art. 104, § 1º
Art. 65, I, "a"	Art. 124, I, "a"
Art. 65, I, "b"	Art. 124, I, "b"
Art. 65, § 1º	Art. 125
Art. 65, § 2º	Sem correspondência
Art. 65, § 6º	Art. 130

35. Pois bem. Dos dispositivos acima transcritos, percebe-se que a Administração Pública tem a prerrogativa extraordinária (cláusula exorbitante) de promover alterações unilaterais do contrato, admitida em duas situações:

a) modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos (art. 124, I, "a", da Lei n. 14.133/21); e

b) modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto (art. 124, I, "b", da Lei n. 14.133/21).

36. A primeira situação é denominada de modificação *qualitativa* pela doutrina, ao passo que a segunda é designada modificação *quantitativa*.

37. Para efetiva distinção entre alteração contratual *qualitativa* e *quantitativa*, cita-se o ensinamento de 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”.

38. As modificações, sejam qualitativas ou quantitativas, são denominadas de volitivas porque decorrem da necessidade/conveniência administrativa de melhor adequar o objeto do contrato ao interesse público. Mesmo assim, são consideradas modificações unilaterais, visto que a contratada não poderá se opor à pretensão administrativa quando dentro dos percentuais impostos por lei.

39. A rigor, a participação no certame já presume o conhecimento da prerrogativa administrativa de alteração do contrato que importe no aumento ou diminuição do seu valor ou na apresentação de novas especificações de execução. Assim, **a lei impõe limites tanto ao aumento como à redução unilateral de valores** em 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato original, salvo nos acréscimos nos empreendimentos que forem caracterizados como reforma, cujo percentual pode chegar ao patamar de 50% (cinquenta por cento), como afirma a doutrina:

Alteração unilateral é aquela promovida pela Administração, de natureza qualitativa ou quantitativa, independentemente de concordância do contratado. É dita unilateral porque é determinada por uma das partes da relação contratual, no caso, pela Administração. Como regra, nos contratos de direito privado, não existe possibilidade de alteração unilateral, pois, nesses ajustes, todas as alterações são bilaterais. A alteração unilateral é, então, uma das chamadas cláusulas exorbitantes do contrato administrativo e justifica-se em razão do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse dos particulares. A possibilidade de alterar condições relativas à execução do contrato deve ser vista com muita reserva, uma vez que atinge diretamente um dos pilares da teoria do contrato: a obrigatoriedade de respeitar o que foi convencionado. No caso do contrato administrativo, a Lei permite tal alteração quando estiver cabalmente configurada a imperiosa necessidade de alteração, sob pena de ser reputada ilegal a modificação. É preciso ter em mente que a regra é a alteração bilateral, e não unilateral, muito embora a impressão possa ser outra. A alteração unilateral é limitada a 25% do valor atualizado do contrato. O acréscimo do objeto além desse limite é ilegal mesmo com a concordância da outra parte, não pode ser realizado. A redução de até 25% do valor atualizado do contrato pode ser unilateral, mas a supressão do objeto além desse percentual só é possível mediante concordância do contratado, ou seja, deve ser bilateral. Apenas a Administração pode determinar a alteração unilateral, o particular contratado não. (Renato Geraldo Mendes (coord) - Lei de Licitações e Contratos Anotada, Zênite, 9ª ed., págs. 1171/1172)

40. Consignadas estas noções introdutórias, passa-se à abordagem das questões jurídicas inerentes aos atos de acréscimos e supressões --- quantitativas --- de contratos administrativos.

3.2 Pressupostos/requisitos.

a) Observância dos limites percentuais máximos previstos em lei.

41. O âmbito de aplicação da presente manifestação está restrito às alterações unilaterais (acréscimos e/ou supressões) - -- quantitativas --- dentro dos limites percentuais fixados na legislação como de aceitação obrigatória pelo contratado (art. 125 da Lei n. 14.133/21).

42. Não obstante, reitera-se uma vez mais: a alteração contratual provocada unilateralmente pela Administração Pública --- e que se impõe ao contratado --- deve observância dos limites percentuais previstos em lei, quais sejam: 25% (vinte e cinco por cento) do valor atualizado do contrato, salvo no caso de reforma de edifício ou de equipamento, em que o limite é de 50% (cinquenta por cento) para acréscimo.

43. Alterações **que superem os referidos percentuais previstos no art. 125 da Lei n° 14.133/21** não são objeto deste Parecer Referencial, de modo que devem ser necessariamente encaminhados para análise individualizada da consultoria jurídica.

44. Por fim, *ad cautelam*, é recomendável também que se considere a soma dos acréscimos contratuais decorrentes de alterações qualitativas e quantitativas, ainda que sejam de naturezas distintas, para que não supere o percentual máximo do valor inicial atualizado do contrato:

"(...) o somatório dos dois tipos de acréscimo (quantitativo e qualitativo) não pode ultrapassar o limite fixado no § 1º, do artigo 65 da Lei de Licitações, que define 25% para obras novas e 50% para reforma, bem como os termos do § 2º que impedem qualquer acréscimo ou supressão que exceda os limites legais, excluídas deste as supressões resultantes de acordo entre as partes". (TCE/SP, 017661/026/02, 2ª Câmara.)

45. Sugere-se, portanto, que o gestor ateste que foram observados os limites percentuais previsto no art. 125 da Lei nº 14.133/21 e especifique a forma de cálculo adotada.

46. Veremos mais adiante, em tópico específico, a base de cálculo que deve ser levada em consideração para incidência dos referidos percentuais.

b) Impossibilidade de descaracterização/desnaturação do objeto pactuado.

47. As alterações contratuais pressupõem a manutenção da correspondência entre o objeto contratado e o objeto do certame licitatório, a fim de se preservar o princípio da licitação pública insculpido no art. 37, XXI, da CR/88.

48. Em outros termos: a alteração contratual, sem exceções, não pode acarretar a transfiguração ou modificação da essência do objeto do contrato. É o que prescreve, inclusive, o art. 126 da nova lei de licitações:

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.

49. Se o acréscimo/supressão vier alterar o objeto para outro de natureza e propósito diversos, redundará em ilegalidade, por desrespeito aos princípios da igualdade, da competitividade entre os licitantes e da obrigatoriedade da licitação.

50. Igual entendimento colhe-se do Parecer n. 00237/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU, emitido no âmbito da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa:

Não obstante, é de bom alvitre acrescentar que as mudanças nos termos contratados só poderão ocorrer nos limites legalmente permitidos, motivadas por fatos posteriores à contratação e deverão estar cabalmente justificadas pela Administração com base em elementos técnicos, sem alteração do objeto original do contrato, pois, se alterado para outro de natureza e propósito diversos, implicará em ilegalidade, por desrespeito aos princípios da igualdade, da competitividade entre os licitantes e da obrigatoriedade da licitação.

(...)

Então, para as alterações os autos devem estar instruídos com a demonstração dos motivos e da necessidade, posteriores à contratação e, também, com os elementos técnicos pertinentes, nos quais se sustentam e, na justificativa da Administração deve estar assegurada a pertinência entre os serviços originariamente contratados e aqueles alterados. Além disso, não pode haver sobrepreço e a justificativa deverá ser apta a demonstrar tecnicamente a superveniência do fato ensejador da alteração contratual, em observância a citada recomendação da Corte de Contas.

(PARECER n. 00237/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU - NUP: 60585.003183/2019-31)

51. A jurisprudência do TCU também alerta para os riscos de transfiguração do objeto originalmente contratado em decorrência de sucessivas alterações:

“b) sucessivas modificações na planilha licitada podem frustrar o princípio da isonomia entre os licitantes e impossibilitam a escolha da proposta mais vantajosa, especialmente quando chegam ao ponto de transfigurar o objeto originalmente licitado; c) a obrigatoriedade de respeito ao limite legal, interpretado segundo o entendimento do TCU, visa a obstar que o objeto contratado seja descaracterizado, levando a que a obra efetivamente construída não guarde qualquer correspondência com o objeto licitado, em evidente prejuízo do interesse público e em afronta à Lei de Licitações e à Constituição Federal”

(TCU; Acórdão 1536/2016-Plenário)

52. A análise tanto da solução adotada pelo órgão como do problema identificado na fase interna do procedimento licitatório diz respeito a questões técnicas ligadas ao mérito e à motivação dos atos administrativos praticados. Compete a este órgão consultivo tão-somente orientar para **que as modificações quantitativas não desnaturem a solução originalmente pretendida pela Administração.**

53. Assim, o órgão deverá observar que somente serão possíveis alterações no projeto que mantenham as linhas gerais daquilo que foi inicialmente definido nos Estudos Preliminares, conforme o conteúdo do documento de formalização da demanda. Conseqüentemente, o órgão está ciente de que a substituição da solução declarada viável ou do objeto da demanda a ser atendida implicam a necessidade de nova contratação por meio de novo processo licitatório.

54. Recomenda-se ao gestor, portanto, certificar que a alteração proposta não desnaturará ou transfigurar o objeto pactuado.

c) Da justificativa. Natureza superveniente do fato ensejador da alteração.

55. O dever de apresentar os motivos para a alteração do contrato decorre do art. 124 da Lei nº 14.133/21:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

56. A justificativa deve ser proveniente do setor requisitante, conforme o Anexo III, item 3.1, alínea "a", da IN nº 05, de 2017, da SEGES/MPDG:

3.1. Para a identificação da necessidade da contratação:

a) Atentar que a **justificativa da necessidade deve ser fornecida pela unidade requisitante da contratação.**

57. A modificação contratual é medida excepcional e deve ter como pressuposto a superveniência de um fato imprevisível que gerou a necessidade de promover a alteração. Confira-se:

"g) adote, quando da celebração de termos de aditamento ao contrato, procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser fundamentadas em pesquisas de preços ou estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações."

(Acórdão 2.727/2008-TCU-1º Câmara)

58. Sobre o tema, transcreve-se lição de Marçal Justen Filho:

A alteração do contrato retrata, sob alguns ângulos, uma competência discricionária da Administração. Não existe, porém, uma liberdade para a Administração impor a alteração como e quando melhor lhe aprouver. Tal como anotado (...), a contratação é antecedida de um procedimento destinado a apurar a forma mais adequada de atendimento aos interesses fundamentais. Procedimento conduz à definição do objeto licitado e à determinação das regras do futuro. Quando a Administração pactua o contrato, já exercitou a competência "discricionária" correspondente. A Administração, após realizar a contratação, não pode impor alteração da avença mercê da simples invocação de sua competência discricionária. (...) A Administração tem de evidenciar, por isso, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual. Deve evidenciar que a solução localizada na fase interna da licitação não se revelou, posteriormente, como a mais adequada. Deve indicar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato ou de direito e exigem um tratamento distinto que adotam." (grifos acrescidos)

(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, pp.537/538).

59. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União apresenta, por seu turno, parâmetros similares, como se depreende do seguinte julgado:

12. Quanto aos **acréscimos dos serviços contratados**, embora justificado e dentro do limite legal, o que se apontou foi a ausência de detalhamento necessário para que comprove que a nova situação não poderia ser constatada na época da contratação.

13. É que a justificativa para a realização do aditivo foi o início da utilização das instalações do prédio Sede II, no entanto, não se atendeu a recomendação da Procuradoria Federal de que fossem "aduzidos esclarecimentos às aludidas justificativas, destacando os motivos supervenientes que justificam a alteração contratual e esclarecendo porque esses motivos não foram conhecidos ou previstos ao tempo da contratação e que as alterações no objeto com o acréscimo dos serviços previstos não seriam alterações substanciais nem violariam os princípios da licitação e da isonomia", com fundamento no entendimento doutrinário esposado por Marçal Justen Filho.

14. É esse também o posicionamento predominante nesta Corte, conforme exposto no voto condutor do Acórdão 3053/2016-TCU-Plenário:

" (...) é pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015. (...) "(grifos acrescidos)

(Acórdão n. 1134/2017 - Plenário, Rel. Augusto Sherman)

"...cuide para que as alterações contratuais previstas no artigo 65, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93 sejam realizadas tão-somente quando justificadas por fatos supervenientes ao contrato, de modo a evitar a fuga da modalidade licitatória adequada ao volume das contratações". (grifos acrescidos)

(Decisão nº 288/1996 - Plenário - Processo nº TC-004.915/95-0)

60. A propósito, encerrada auditoria ampla retratada no Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário, o Tribunal de Contas da União emitiu determinação abrangente ao SLTI/MPOG, para orientação a todos os órgãos e entidades da administração pública federal, na qualidade de órgão central do SISG, a saber:

9.2. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que:

(...)

9.2.2. orientando os órgãos integrantes do Sisg:

(...)

9.2.2.2. a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimado os quantitativos de bens e serviços a ser contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993;

61. Tal determinação deixa claro que as falhas de planejamento constituem problema relevante na administração pública federal. Daí a preocupação redobrada em demandar justificativa expressa e objetiva para as propostas de modificação contratual, para que não mascarem erros do próprio órgão público, mas, ao contrário, reflitam necessidades supervenientes e impassíveis de previsão.

62. Igual entendimento colhe-se do já citado Parecer n. 00237/2021//CONJUR-MD/CGU/AGU:

O ensinamento advindo da doutrina de Jessé Torres Pereira Junior, orienta que "as modificações qualitativas e

quantitativas no objeto de um contrato público constituem excepcionalidade a ser cabalmente justificada diante de fatos supervenientes à contratação" (in Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 653). Por outras palavras, a faculdade contida no art. 65 da Lei nº 8.666/93 somente deverá ser invocada quando as alterações na qualidade ou quantidade da prestação contratada forem decorrentes de fatos supervenientes à assinatura do contrato.

...

De modo que, a justificativa deve ser apta a demonstrar a superveniência do fato motivador das alterações do contrato firmado. Assim o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 554/2005-Plenário, recomenda que "a execução de item do objeto do contrato em quantidade superior à prevista no orçamento da licitação deve ser previamente autorizada por meio de termo aditivo contratual, e que o mesmo deverá "ser antecedido de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente em relação ao momento da licitação, e também "ter seu conteúdo resumido publicado, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93".

Então, para as alterações os autos devem estar instruídos com a demonstração dos motivos e da necessidade, posteriores à contratação e, também, com os elementos técnicos pertinentes, nos quais se sustentam e, na justificativa da Administração deve estar assegurada a pertinência entre os serviços originariamente contratados e aqueles alterados. Além disso, não pode haver sobrepreço e a justificativa deverá ser apta a demonstrar tecnicamente a superveniência do fato ensejador da alteração contratual, em observância a citada recomendação da Corte de Contas.

Importante atentar que qualquer aditivo nos contratos para alterações com fundamento no art. 65, da Lei 8.666/93, deve ser autorizada pela autoridade competente para a contratação; exige a demonstração da vigência e da ocorrência de um fato superveniente à contratação, ensejador da(s) alteração(ões); e, deve visar a prevalência do interesse público em tempo suficiente para atender satisfatoriamente a necessidade da administração.

(PARECER n. 00237/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU - NUP: 60585.003183/2019-31)

63. No mesmo sentido é o Parecer n. 00181/2018/CONJUR-ME/CGU/AGU, emitido no âmbito da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte:

11. Vê-se, portanto, que as modificações qualitativas ou quantitativas no objeto de um contrato público constituem excepcionalidade a ser cabalmente justificada diante de fatos supervenientes à contratação.

12. Nesse cenário, ainda que a regra trazida pelo art. 19 da Instrução Normativa Nº 4, de 20 de Abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, possibilite a alteração das quantidades da execução dos produtos e serviços por mero apostilamento, ao invés de termo aditivo, a justificativa tratada no dispositivo é condição fundamental e necessária à perfectibilização do ato, que merece ser apresentada através de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, relativa à adequação, à necessidade e à proporcionalidade por parte do contratante, com vistas a observar o princípio da eficiência e do planejamento, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações.

(Parecer n. 00181/2018/CONJUR-ME/CGU/AGU - NUP : 58000.000859/2015-93)

64. Portanto, a justificativa da necessidade da alteração contratual deve ser apta a demonstrar a superveniência de fatos ou circunstâncias excepcionais e supervenientes ao certame licitatório, sob pena de violação aos princípios da licitação e da isonomia.

65. É inaceitável alterar as condições originariamente pactuadas se tal necessidade já era conhecida ou prevista ao tempo da licitação.

66. Nesse ponto, alerta que a demonstração, por meio de pareceres e estudos técnicos, dos fatos ou circunstâncias posteriores à formalização do contrato que levaram à necessidade de sua modificação constitui elemento essencial para justificar o acréscimo e/ou a supressão. Deve, portanto, a Administração ter atenção especial quanto a esse requisito (justificativa).

67. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, segundo o artigo 50, parágrafo primeiro, da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Deve-se explicar o quantitativo estimado para o acréscimo ou supressão, com base no consumo e na utilização prováveis do órgão, aferidos tecnicamente.

68. Sugere-se que o órgão esclareça a metodologia utilizada para a previsão adequada da alteração estimada.

69. Vale lembrar, por fim, que não cabe a este órgão de assessoramento jurídico adentrar em questões técnicas, competindo-nos tão somente alertar para a necessidade de que seja demonstrado no processo que a situação fática ensejadora do acréscimo ou supressão é superveniente ao momento da licitação.

d) Da base de cálculo sobre a qual incidirá o percentual da alteração contratual.

70. A base de cálculo para incidência dos limites para alteração do objeto contratual, previstos no art. 125 da Lei 14.133/21, relaciona-se com o critério de julgamento da licitação e da adjudicação do objeto.

71. Segundo Joel Menezes Niebuhr:

(...) se o julgamento é pelo preço global, então os limites das alterações contratuais devem ser calculadas sobre o preço global e não em razão dos preços unitários. Continuando com o exemplo do contrato para a construção do prédio. O edital de licitação pública que antecedeu o contrato previu a utilização de dez mil tijolos, mil sacas de

cimento e vários outros insumos e serviços, que somados ao Benefício de Despesas Indiretas (BDI), traduzem o preço final. À Administração Pública é permitido realizar acréscimo que dobre a quantidade de sacas de cimento, desde que o montante não importe majoração do valor global do contrato superior aos limites enfeixados nos parágrafos 1º e 2º do art. 65 da Lei n.º 8.666/93.

(sem referência; citado pelo Parecer Referencial n. 00002/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, NUP: 00748.001456/2020-13).

72. Esta também foi a conclusão a que chegou o recente Parecer n. 00005/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos da Procuradoria-Geral Federal (NUP: 00812.000089/2022-73), cuja ementa é transcrita a seguir:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. TERMO ADITIVO PARA ALTERAÇÃO QUANTITATIVA DO OBJETO. BASE DE CÁLCULO PARA INCIDÊNCIA DOS LIMITES LEGAIS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO E ADJUDICAÇÃO DO OBJETO. JOGO DE PLANILHAS.

I. A base de cálculo para incidência dos limites para alteração do objeto contratual, previstos no art. 65, §1º, da Lei n. 8.666, de 1993, relaciona-se com o critério de julgamento da licitação e da adjudicação do objeto.

II. Em contratos derivados de licitação em que o critério de julgamento tenha sido o menor preço por item, com adjudicação por item, o limite legal para alterações do objeto deve ser calculado sobre o valor do item que sofrerá a alteração, pois, nesse caso, o objeto é independente e a reunião em uma mesma licitação decorre de mera conveniência administrativa.

III. Na hipótese de o contrato derivar de licitação com critério de julgamento o menor preço global e adjudicação global, o limite legal para as alterações do objeto deve ser calculado sobre o valor inicial atualizado do contrato, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens.

IV. Nas contratações de obras e serviços de engenharia, o edital de licitação e o contrato devem trazer medidas para evitar o chamado "jogo de planilhas", nos termos do Decreto n. 7.893/2013, especialmente, a elaboração de um projeto básico completo e definitivo, o critério de aceitabilidade dos preços unitários e a manutenção do percentual de desconto.

V. É vedada a compensação entre acréscimos e supressões contratuais, nos termos da Orientação Normativa AGU n. 50.

73. É à luz do referido Parecer que se seguem as conclusões sobre a base de cálculo que deve ser utilizada a depender de cada situação descrita abaixo.

d.1. Contrato composto por item único, adjudicado pelo menor preço em favor de um fornecedor.

74. Em relação aos contratos cujo objeto seja formado por item único, ou seja, corresponda a apenas uma prestação do particular, o texto legal não deixa margem para qualquer dúvida: o percentual de acréscimo/supressão deve incidir sobre o valor inicial atualizado do contrato.

75. Pela expressão "valor inicial atualizado do contrato" entende-se o valor original do contrato **incluídas** as eventuais atualizações financeiras ocorridas --- como reajustes, revisões, repactuações e reequilíbrios. Por outro lado, devem ser **excluídos** da abrangência do conceito de "valor inicial atualizado" os acréscimos e supressões eventualmente efetivados. Nesse sentido:

“Em relação ao limite de 25% para os acréscimos ou supressões que se fizerem nos contratos, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993, transcritos abaixo, **os reajustes de preços, por serem meras atualizações dos valores originalmente pactuados, não se submetem a esse limite.** Da mesma forma, as revisões ou repactuações também não, porém somente aquelas que se destinem a assegurar a manutenção da identidade da equação econômico-financeira:” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência:Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, 2010, p.716).

2. O limite de 25% previsto no art. 65, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, para as alterações contratuais, aplica-se sobre o valor inicial do contrato, liberado de acréscimos e supressões de serviços efetuados.

(Acórdão n.º 1.080/2008 -Plenário)

d.2. Contrato composto por mais de um item, cada qual adjudicado pelo menor preço por item para um único fornecedor.

76. Pode ser que o mesmo licitante se sagra vencedor em mais de um item da licitação, e, por opção do gestor, é celebrado um único contrato, abrangendo os diversos itens que lhe foram adjudicados.

77. Essa opção não retira, porém, o caráter autônomo de cada item e de cada contratação. Segundo o Parecer n. 00005/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

Portanto, em contratos derivados de licitações por itens, em que o critério de julgamento tenha sido o menor preço por item e a adjudicação do objeto igualmente realizada por item, **tratando-se de contratações independentes, ainda que reunidas no mesmo instrumento contratual, as alterações que se façam necessárias no objeto são independentes e, portanto, o cálculo do limite previsto no art. 65, §1º, da Lei n. 8.666, de 1993, deve ter por base o valor inicial atualizado do item.**

(destaque no original)

78. Dessa forma, nos casos de contratos que reúnam vários itens que foram licitados e adjudicados, separadamente, pelo menor preço de cada qual, a base de cálculo a ser considerada é o valor inicial atualizado do respectivo item que estiver sofrendo acréscimo/supressão, ainda que vários itens estejam contemplados em um único contrato.

d.3. Contrato composto por itens reunidos em um ou mais lotes/grupos, cada qual adjudicado pelo menor preço global para um único fornecedor.

79. Nesses casos, o contrato gerado decorre de licitação em que no momento da disputa os licitantes ofereceram cotação de preços para todos os itens que compõem o objeto, sendo que o julgamento final é realizado de acordo com o preço global ofertado (correspondente à soma de todos os preços unitários dos itens).

80. Aqui, a contratação do objeto ocorre de forma global.

81. Pelo fato do julgamento das propostas e da futura adjudicação haver tomado como parâmetro o objeto integralmente considerado --- é dizer, o somatório de todos os itens, e não os itens individuais que o compõem ---, é que deve o valor global atualizado do lote/grupo ser considerado como base de cálculo do acréscimo/supressão.

82. Esta foi a conclusão do Parecer n. 00005/2022/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU:

Se o objeto deve ser considerado em sua unicidade para atendimento do interesse público, então, também a alteração contratual desse objeto deve ser considerada em sua totalidade, ou seja, na integralidade do valor do ajuste, independentemente se recai sobre um item isolado do objeto.

Sendo o contrato derivado dessas licitações único, deve-se aplicar o disposto na lei, ou seja, **deve-se calcular os limites para alteração a partir do valor inicial atualizado do contrato. Em outras palavras, o limite incide sobre o valor global e não sobre eventuais itens que compõem o todo.**

(destaque no original)

83. Atente-se para o fato de que o parâmetro de cálculo será o valor total do grupo/lote, independentemente da alteração contratual recair apenas sobre apenas um ou alguns dos itens que compõem o grupo/lote.

e) Da necessidade de acréscimos e supressões serem analisados separadamente. Impossibilidade de compensação.

84. Os acréscimos e as supressões devem ser calculados sobre o valor inicial atualizado do contrato, separadamente e sem qualquer compensação entre si. É o que se extrai da jurisprudência consolidada do TCU:

"Para fins de alteração contratual, os limites legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acrécimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato."

(TCU, Plenário, Acórdão 2372/2013, Relator Raimundo Carreiro).

"As reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas 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 art. 65 da Lei 8.666/1993."

(TCU, Plenário, Acórdão 1498/2015)

"9.1.1. a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de entender, como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, que os acréscimos ou supressões nos montantes dos ajustes firmados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública devem ser realizados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre seus valores."

(Acórdão nº 1536/2016 – TCU – Plenário)

85. Nesse mesmo sentido, cite-se a Orientação Normativa AGU n. 50/2014, atualizada pela Portaria n. 140, de 26 de abril de 2021:

I – Os **acrécimos 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 à 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.

86. Registre-se que referida Orientação Normativa, em consonância com o posicionamento do TCU (Acórdão nº 66/2021/Plenário), indica que o **restabelecimento** total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual amparado no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, *em razão de restrições orçamentárias*, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do TCU, consubstanciada

nos acórdãos 1.536/2016-Plenário e 2.554/2017-Plenário, visto que o objeto licitado fica inalterado, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos sobre o valor original do contrato, observados os limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

23. Portanto, há necessidade, inicialmente, de deixar claro o alcance e sentido da vedação à compensação entre acréscimos e supressões contratuais consubstanciada na jurisprudência do TCU. A compensação se dá entre itens diferentes. Ocorre quando a Administração suprime quantitativos de um ou mais itens e acresce quantitativos de itens distintos ou inclui itens novos no mesmo valor. Com isso, a Administração poderia fazer, além dos acréscimos 'compensados' com as supressões, outros acréscimos até o limite de 25%. Ao final, os acréscimos tomados isoladamente, na verdade, teriam ultrapassados os 25%. Essa é a prática vedada, conforme jurisprudência deste Tribunal, justamente, para impedir o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado.

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

87. É juridicamente possível, portanto, a recomposição de quantitativo de um mesmo item anteriormente suprimido, e isso configura hipótese distinta da vedada compensação entre acréscimos e supressões.

88. **É importante ressaltar novamente que, nesta temática, as normas da Lei nº 8.666/93 foram reproduzidas na Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, de modo que a jurisprudência consolidada pelo TCU nos parece plenamente aplicável para os casos regidos pela nova lei.**

f) Verificação quanto a prática de "jogo de planilha". Manutenção da equação econômico-financeira do contrato.

89. Deve-se verificar se o acréscimo ou supressão contratuais não importam em "jogo de planilha" ou na não preservação do equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste.

90. No que tange ao risco de ocorrência "jogo de planilha", vale citar uma vez mais o quanto consignado no Parecer n. 00005/2022/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU:

35. Com efeito, a Corte de Contas busca, com esse entendimento, coibir a prática do chamado "jogo de planilha", que ocorre quando o licitante manipula os preços de sua proposta, atribuindo valores superfaturados para determinados itens, que são cotados em quantidades reduzidas, enquanto apresenta preços abaixo do mercado para itens da planilha com maiores quantitativos previstos. Esse estratagema o leva a sagrar-se vencedor da licitação, com preço mais vantajoso.

36. Entretanto, ao longo da execução contratual, promove-se, por meio de termo aditivo ao contrato, o acréscimo dos quantitativos de itens com preços unitários superestimados e a supressão dos quantitativos de itens com valor unitário subestimado, ou, ainda, a inclusão de novos itens com sobrepreço, alterando, com isso, o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente estabelecido, em prejuízo da Administração contratante. Daí porque entende o TCU que os limites para as alterações quantitativas devem ter por base de cálculo o valor do item contratual a ser acrescido ou suprimido, resguardando-se a proporcionalidade dos itens constantes da proposta ofertada.

91. Em casos tais --- licitação por menor preço global ---, em que os preços de certos itens estiverem acima do mercado, deve-se atentar para que, como condição dos acréscimos, "a contratada aceite reduzi-los, salvo se houver aumento proporcional de todos os itens, de modo que o valor global continue mais vantajoso em relação ao mercado":

"quando a majoração de quantitativos ocorre em itens cujos preços estão acima dos de mercado, caracteriza-se o chamado jogo de planilha. Em casos da espécie, esta Corte de Contas tem adotado o entendimento de que os preços unitários dos quantitativos decorrentes de aditivos contratuais devem respeitar o valor de mercado. Já para os quantitativos inicialmente fixados, em respeito à preservação do equilíbrio econômico-financeiro da avença, aceita-se os valores unitários constantes do contrato original." (TCU, Plenário, Acórdão 332/2015)

"É imprescindível a análise dos preços unitários em licitações do tipo menor preço global, de modo a se coibir a prática do denominado jogo de planilha, que se caracteriza pela elevação dos quantitativos de itens que apresentam preços unitários superiores aos de mercado e redução dos quantitativos de itens com preços inferiores, por meio de aditivos." (TCU, Acórdão 1618/2019-Plenário, Relator Marcos Bemquerer)

92. Recomenda-se, portanto, que o setor técnico do órgão assessorado adote medidas para evitar o chamado "jogo de planilhas" por ocasião das alterações contratuais, o que deve ser objeto de diligente análise à luz do no caso concreto.

93. Pertinente, também, que a Administração zele pela rigorosa observância da manutenção da equação econômico-financeira do contrato. É o que determina o TCU, no Acórdão nº 551/2008 – Plenário:

"Exerça criterioso controle dos elementos da planilha apresentada, de modo que, na eventualidade de ajustes por meio de termos de aditamento, seja observado rigorosamente o equilíbrio do contrato, evitando a supressão de quantitativos de itens com subpreço e acréscimo de quantitativos de itens com sobrepreço."

94. Com vistas ao atendimento de tais exigências, recomenda-se que o órgão assessorado elabore nota técnica enfrentando tais questões e acostando-a aos autos.

g) Manutenção da vantajosidade econômica (no caso de acréscimo).

95. Quanto aos preços, há que se comprovar ainda que os quantitativos acrescidos se encontram compatíveis com o preço de mercado e vantajosos para a Administração (vantajosidade econômica).

96. Nesse sentido, orienta o Tribunal de Contas da União, "na hipótese de acréscimo, é necessário que o gestor verifique se os preços contratados continuam compatíveis com os de mercado e vantajosos para a Administração" (Licitações & Contratos. Orientações e Jurisprudência, 4ª ed., p. 804).

97. Tal vantajosidade deve ser demonstrada mediante realização de pesquisa de preços, sendo de rigor a observância neste particular dos seguintes regramentos normativos:

a) no caso dos procedimentos de contratação regidos pela **Lei nº 14.133/21** (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), as pesquisas de preços serão regidas pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, ou por norma específica superveniente que venha a ser editada em sua substituição;

b) no caso dos procedimentos de contratação instaurados sob a égide da **Lei nº 8.666/93, da Lei nº 10.520/01 e da Lei nº 12.462/11**, cuja atuação tenha ocorrido após o dia **6 de agosto de 2020**, as pesquisas de preços serão regidas pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020; e

c) no caso dos procedimentos de contratação também instaurados com fundamento nos diplomas legais supra, mas até o dia **5 de agosto de 2020**, as pesquisas de preços serão regidas pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 5, de 27 de junho de 2014.

98. Outra cautela que se revela oportuna em relação à pesquisa de preços é que o eventual acréscimo de insumos deve se basear nos preços destes já contemplados na avença originária. Se inexistentes, os valores dos itens a serem aditados devem estar em conformidade com os praticados no mercado. Eis, a propósito, recomendação expressa nesse sentido:

"Em essência, os apontamentos da unidade técnica configuram três tipos de superfaturamento: preço excessivo frente ao mercado em serviços incluídos por meio de aditivos, superestimativa de quantitativos em razão de alteração de critério de medição e, ainda, suposta quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato causada pela redução do desconto global inicialmente pactuado.

As situações descritas nos itens 'i' e 'iii' do parágrafo 4 deste voto indicam irregularidade comumente observada por esta Corte – superestimativa de preços em itens aditados. 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.)

99. Considerando tratar-se de matéria técnica, alheia à área de *expertise* da consultoria jurídica, **recomenda-se** que o órgão ateste expressamente a manutenção da vantajosidade econômica do aditamento, juntando aos autos, conforme o caso, os documentos, cálculos e/ou planilhas analíticas pertinentes.

h) Ciência da contratada e contrato ainda em vigor (não ocorrência de solução de continuidade).

100. Compete à unidade técnica verificar, ainda, se o contrato que se pretende acrescer/suprimir se encontra vigente, pois toda e qualquer alteração de contrato com vigência expirada configura recontração sem licitação, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio, rendendo ensejo, inclusive, à responsabilização pessoal do agente que assim vier a dar causa.

101. Em todo aditamento, a Administração deve se certificar de que o contrato ainda esteja vigente. Aplica-se o entendimento consolidado na Orientação Normativa AGU nº 3/2009:

"NA ANÁLISE DOS PROCESSOS RELATIVOS À PRORROGAÇÃO DE PRAZO, CUMPRE AOS ÓRGÃOS JURÍDICOS VERIFICAR SE NÃO HÁ EXTRAPOLAÇÃO DO ATUAL PRAZO DE VIGÊNCIA, BEM COMO EVENTUAL OCORRÊNCIA DE SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE NOS ADITIVOS PRECEDENTES, HIPÓTESES QUE CONFIGURAM A EXTINÇÃO DO AJUSTE, IMPEDINDO A SUA PRORROGAÇÃO."

102. Apesar de ON mencionar apenas os casos de prorrogação de prazo, ela deve nortear a atuação da Administração nos demais termos aditivos, uma vez que, independentemente do seu objeto, um contrato só pode ser aditado se ainda estiver vigente.

103.

104. Portanto, o órgão assessorado deve verificar a vigência do instrumento contratual original e eventual alteração por termos aditivos anteriores.

105. Embora os casos de alteração unilateral prescindam da concordância da contratada, cabe recomendar que a mesma seja notificada para tomar **ciência** das alterações propostas (item 2.4, alínea "e", do Anexo X, da IN n. 05, de 2017, SEGES/MP, aplicável por força da Instrução Normativa SEGES/ME n. 98, de 26 de dezembro de 2022).

i) Existência de dotação orçamentária (no caso de acréscimo).

106. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

(grifou-se)

107. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

108. Atente-se que compete ao órgão verificar a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52, do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

"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".

j) Manutenção das condições de habilitação (no caso de acréscimo).

109. Nos termos do art. 62 da Lei nº 14.133/21, há quatro tipos de habilitação: jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; econômico-financeira.

110. É necessário que o órgão tenha o cuidado de verificar se o contratado mantém as mesmas condições de habilitação exigidas por ocasião da celebração do contrato (jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; econômico-financeira).

Os contratados devem manter durante toda a execução de um contrato de execução parcelada as condições de habilitação e qualificação exigidas quando da contratação, aí incluídas a regularidade junto à fazenda federal, à Seguridade Social e ao FGTS. (TCU, 2ª Câmara, Acórdão 2865/2011, Jurisprudência Seleccionada)

111. Portanto, recomenda-se que previamente à alteração unilateral de acréscimo o órgão assessorado providencie a consulta aos cadastros e sistemas pertinentes, certificando-se acerca dos prazos de validade das informações constantes nos referidos cadastros e banco de dados, além da inexistência de qualquer impedimento para contratar com o Poder Público.

112. Recomenda-se consulta aos cadastros também em nome do sócio majoritário da licitante, em razão do disposto no inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Esse dispositivo prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

k) Adequação do valor da garantia contratual.

113. Caso na contratação tenha sido exigida a prestação de garantia de execução, necessário se faz que haja adequação da mesma ao novo montante derivado do acréscimo/supressão, seguindo os mesmos parâmetros utilizados quando da contratação.

114. Assim, se for o caso, alerta-se sobre a necessidade de reforço ou renovação da garantia contratual.

l) Publicidade.

115. Considerando a celebração de aditivo contratual, é necessária a publicação do ato no Portal Nacional de Contratações Públicas (art. 94 da Lei nº 14.133/21) como condição para sua eficácia.

II.4. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial .

116. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada. Recomenda-se, ademais, seja juntada nos autos a presente

declaração:

ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

Processo: _____

Objeto: alteração unilateral (acréscimo/supressão) --- quantitativa e/ou qualitativa.

Valor estimado (Valor de referência): R\$ _____

Atesto que o presente processo, referindo-se à contratação do objeto acima descrito, adequa-se ao **PARECER REFERENCIAL n. 00006/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto, e a instrução dos autos está regular, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de

Identificação (nome e matrícula) e assinatura

4. DA MINUTA SUBMETIDA À ANÁLISE (0039471854)

117. Foi submetida à análise a minuta constante no documento: "Minuta Termo Aditivo - Acréscimo (0039471854)".

118. Tal minuta observou os requisitos constantes na minuta padronizada da AGU com a inserção de algumas disposições pertinentes para a situação jurídica do Ministério da Saúde.

119. Sendo assim, entendo que a minuta submetida está adequada.

120. Ressalta-se, apenas, a necessidade de inserir a tabela no item 2.2 da minuta submetida e inserir a subcláusula 2.2 do modelo da AGU, que segue:

2.2. O valor acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos ao CONTRATADO dependerão dos quantitativos efetivamente prestados.

121. Ressalta-se, que no caso de supressão ou de acréscimo e supressão, deve-se observar a redação constante no modelo da AGU, disponível no site <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/termos-aditivos>.

5. CONCLUSÃO

122. Diante do exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria, é juridicamente possível dar prosseguimento ao feito, sem necessidade de submissão individualizada dos autos à CONJUR-MS, desde que o Órgão assessorado ateste que o assunto do processo é o tratado na presente manifestação jurídica referencial e atenda as orientações acima exaradas, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

123. Em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, **a validade desta manifestação jurídica referencial é de dois anos contados de sua aprovação.**

124. Cumpre ressaltar, conforme já assentado, que o posicionamento deste órgão restringe-se aos aspectos jurídicos da demanda, devendo orientar o administrador a adotar a decisão que melhor se coadune com a legalidade diante do caso concreto apresentado, não adentrando na análise do mérito (conveniência e oportunidade) e nem em aspectos técnicos inerentes à gestão e fiscalização do ajuste. Nesse sentido, poderá a área técnica competente discordar das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, devendo, em tal hipótese, carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a discordância, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica.

Enunciado 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.

125. Caso o administrador opte por não atender os requisitos apontados, estará assumindo a possibilidade de eventual responsabilização de sua conduta.

126. Em caso de dúvidas quanto à aplicação desta manifestação jurídica referencial, deve a área técnica submeter a matéria à Consultoria Jurídica, sob pena de violação ao artigo 53 da Lei nº 14.133/21.

127. Destaca-se que este órgão jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste parecer referencial, o que será informado imediatamente à área técnica.

128. Em cumprimento ao **Memorando Circular nº 009/2018-CGU/AGU** (NUP 00400.000314/2018-37), de 15 de março de 2018, informa-se que **é impossível de estimar o valor econômico deste processo administrativo.**

129. É o parecer, que ora se submete à aprovação, com sugestão, em caso de aprovação:

a) encaminhamento do processo ao Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação da Secretaria de Governança e Gestão Estratégica da Advocacia-Geral da União; e

b) remessa à unidade requisitante para ciência e adoção das diligências necessárias ao ulterior prosseguimento do feito.

Brasília, 28 de março de 2024.

RAFAEL CARRAZZONI MANSUR
ADVOGADO DA UNIÃO
Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos
Nomeado em conformidade com a Portaria de Pessoal GM/MS N° 1.673, de 25 de setembro de 2023

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000050606202311 e da chave de acesso 169fc6f1



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL CARRAZZONI MANSUR, 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 1452658941 e chave de acesso 169fc6f1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL CARRAZZONI MANSUR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-04-2024 16:51. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

DESPACHO n. 01368/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.050606/2023-11

INTERESSADOS: Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS e outros

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial. Alteração contratual unilateral (acréscimo e supressão) quantitativa e qualitativa.

1. Estou de acordo com o PARECER REFERENCIAL n. 00006/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos, o Advogado da União Rafael Carrazzoni Mansur.

2. À consideração da Sr.^a Consultora Jurídica.

Brasília, 01 de abril de 2024.

[assinado eletronicamente]

RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO

Procurador Federal

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000050606202311 e da chave de acesso 169fc6f1



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1454991595 e chave de acesso 169fc6f1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO. Data e Hora: 01-04-2024 17:33. Número de Série: 68472941197220432198250868279. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 01388/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.050606/2023-11

INTERESSADOS: Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS e outros

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial. Alteração contratual unilateral (acréscimo e supressão) quantitativa e qualitativa

1. **Aprovo**, nos termos do Despacho n. 01368/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pelo Procurador Federal Rafael Cruz Gouveia Pinheiro, Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, o **Parecer Referencial** n. 00006/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Rafael Carrazzoni Mansur, Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos.

2. Por tratar-se de manifestação jurídica referencial, está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

i) ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à referida manifestação; e

ii) mencione o documento respectivo no SEI ou extraia cópia da manifestação referencial, com respectivo despacho de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

3. Frisa-se que a **validade desta manifestação jurídica referencial é de 2 (dois) anos**, a contar da presente data.

4. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

a) junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais ao **Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS**, para ciência do opinativo e demais providências que entender cabíveis;

b) abra tarefa, no SAPIENS:

b.i) ao **Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação da Secretaria de Governança e Gestão Estratégica da Advocacia-Geral da União**, para ciência e registro;

e

b.ii) à **Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa - COGAD/CONJUR-MS** para inserção de cópia das presentes manifestações nas páginas do Ministério da Saúde e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (portal AGU).

c) concluídas as diligências, arquive o processo em tela no sistema SAPIENS.

Brasília, 05 de abril de 2024.

ALINE VELOSO DOS PASSOS
Advogada da União
Consultora Jurídica junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000050606202311 e da chave de acesso 169fc6f1



Documento assinado eletronicamente por ALINE VELOSO DOS PASSOS, 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 1456008123 e chave de acesso 169fc6f1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALINE VELOSO DOS PASSOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-04-2024 11:14. Número de

