



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ
PROTOCOLO

PARECER n. 00009/2025/PROT/PF-UFJ/PGF/AGU

NUP: 23854.000493/2022-56

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ E OUTROS

ASSUNTOS: TERMO ADITIVO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DÚVIDA JURÍDICA SOBRE FUTURO ADITIVO CONTRATUAL. CONTRATO Nº 22/2023, FIRMADO ENTRE A UFJ E O INSTITUTO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - BEM BRASIL. LEI N.º 8666/1993. LICITAÇÃO POR ITENS. CÁLCULO DO LIMITE MÁXIMO DE 25% PARA ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES. ENTENDIMENTOS TCU. ON 50 AGU.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Procuradoria para manifestação jurídica a respeito das alterações contratuais propostas para o Contrato nº 22/2023, firmado entre a UFJ e o INSTITUTO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - BEM BRASIL, diante dos apontamentos feitos no Despacho da Diretoria de Gestão de Contratos de Serviços (0385688).
2. Considerando que o processo em tela encontra-se integralmente digitalizado até o último documento disponível em sua fase atual (SEI 0386311) e inserido no correspondente NUP do SAPIENS, garantindo-se a integridade da documentação, deixa de ser necessária a especificação de todos os documentos que instruem os autos, a bem da eficiência e celeridade. Sem embargo, os documentos necessários à análise serão expressamente referidos ao longo do parecer, de modo que eventuais recomendações de complementação serão realizadas pontualmente ao longo da manifestação.
3. É o relatório.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. Inicialmente, registre-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data.
5. Em virtude do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da UFJ nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica (nos termos do enunciado n.º 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas). Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.
6. Necessário esclarecer que, em regra, não é atribuição do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Cabe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

7. Por fim, é importante informar que embora as observações e recomendações expostas não possuam caráter vinculativo constituem importante instrumento em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, ressaltando-se, todavia, que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Autoridade Administrativa.

8. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1. Submissão à lei nº 8.666/93

9. O contrato que se pretende aditivar foi celebrado sob a égide da Lei nº 8.666/93, à qual foi dada ultratividade pelo art. 190 da Lei nº 14.133:

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.

10. Portanto, o contrato continua a ser regido pela legislação pretérita, sendo que o aditamento deve se enquadrar aos ditames da Lei nº 8.666/93.

3.2. Alterações quantitativas

11. Em relação às alterações quantitativas (hipótese contida no inciso I, alínea "b", art. 65, da Lei 8.666, de 1993), há de se compreender que as situações motivadoras dos acréscimos ou das supressões do objeto também devem estar atreladas a fatos surgidos posteriormente à licitação e contratação do objeto. Cuida-se, pois, de situações supervenientes, não conhecidas ou impossíveis de ser conhecidas no momento da confecção do projeto básico ou termo de referência.

12. Isso porque o art. 65 da Lei n.º 8.666, de 1993, que permite as alterações do contrato é ponto sensível do sistema de licitações e contratos. Trata-se de uma prerrogativa da Administração que deve, no entanto, guardar requisitos rigorosos e específicos, porquanto seu uso indevido pode importar violação aos princípios fundamentais que regem o sistema, especialmente o da obrigatoriedade da licitação, da isonomia entre os licitantes, do caráter competitivo do certame e o da vinculação ao instrumento convocatório.

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

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

15. A alteração contratual deve observar a exigência do subitem 2.4 da Instrução Normativa SEGES nº 5/2017:

2.4. As alterações deverão ser precedidas de instrução processual em que deverão constar, no mínimo:

- a) a descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução;
- b) a descrição detalhada da proposta de alteração;
- c) a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal;
- d) o detalhamento dos custos da alteração de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato; e
- e) a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.

16. Em relação à descrição detalhada da proposta de alteração e justificativa correlata (alíneas b e c, do item 2.4 do Anexo X da IN/SEGES n. 05/2017), cumpre destacar o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, prolatado no Acórdão 1134/2017-Plenário, *in verbis*:

14. É esse também o posicionamento predominante nesta Corte, conforme exposto no voto condutor do Acórdão 3053/2016 – 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. (...)” (grifo nosso)

17. Insta ainda colacionar trecho do Enunciado do Acórdão 1134/2017-Plenário, *in verbis*:

Os acréscimos de serviços a contrato, conquanto justificados e realizados dentro dos limites legais, devem ser precedidos da demonstração de que a situação ensejadora das alterações não poderia ter sido constatada na época da contratação.

18. Assim, para a Corte de Contas, além da justificativa sobre a necessidade do acréscimo do objeto contratado, a situação deve caracterizar-se como superveniente, ou seja, deve restar demonstrado que a alteração não poderia ter sido constatada na época da contratação.

19. Reforço que as alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações, bem assim se não ensejam transfiguração do objeto.

20. **Recomenda-se uma exposição das circunstâncias que ensejaram a necessidade da modificação do objeto contratual, demonstrando ainda sua superveniência da situação e se não há transfiguração do objeto contratual.**

21. No entanto, cumpre pontuar que não cabe a esta Procuradoria intervir nas razões apresentadas, uma vez que é matéria afeta à discricionariedade administrativa, sendo de responsabilidade exclusiva do órgão a tomada de decisão com base na motivação indicada. O dever desta unidade consultiva limita-se a orientar o órgão sobre a obrigação de apresentar a justificativa e comprovar a superveniência do motivo, para que a motivação reflita a realidade vivenciada pelo órgão, bem como para que sejam cumpridos os requisitos legais e normativos acerca do acréscimo contratual.

22. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento e planilhas de custos que fundamentam o termo aditivo, o documento não será examinado por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

3.3. Base de cálculo do limite quantitativo nas licitações divididas em itens/lotes

23. A controvérsia suscitada nos despachos SEI 0385392 e 0385688 cinge-se à forma de cálculo do limite máximo de 25%, previsto pela Lei nº 8.666/1993, no caso de licitação por itens.

24. A licitação por itens/lotes compreende, em verdade, várias licitações em um único procedimento, o que ensejaria a celebração de contratos independentes entre si. Desse modo, para fins de observância ao limite legal de 25% para os acréscimos e supressões, o setor técnico deverá considerar como base de cálculo o valor individual de cada um dos itens/lotes.

25. Ainda que um único instrumento contratual contemple vários itens/lotes licitados, verifica-se, nesses casos, a existência de vários contratos distintos, versando, cada um, sobre um específico item/lote licitado. A reunião em um único contrato visa somente facilitar a condução das atividades inerentes à execução do ajuste, sem que isso, no entanto, retire o caráter autônomo de cada avença.

26. Em razão da independência existente entre os itens/lotes licitados, mesmo que constantes em um mesmo instrumento contratual, é possível inferir o dever de, se pertinente a realização de alterações contratuais, utilizar como base de cálculo o valor inicial ajustado para o item/lote.

27. Em outras palavras, as alterações realizadas em contratos decorrentes de licitações por itens/lotos, em observância ao limite do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, não podem ultrapassar o montante de 25% sobre o valor inicial ajustado para o item/lote, mantidas as condições originárias da contratação, inclusive os descontos incidentes, sem prejuízo da certificação do valor de mercado e da vantajosidade para Administração, na hipótese de acréscimo.

28. Cita-se, a propósito, a Cartilha Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU (Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010., pag. 238-239, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>), cuja leitura fica recomendada para maiores orientações. No contexto, importante reproduzir o trecho do referido Manual (p. 804), nesses termos:

[...]

Serão proporcionais aos itens, etapas ou parcelas os acréscimos ou supressões de quantitativos que se fizerem necessários nos contratos.

Diante da necessidade de se crescer ou suprimir quantidade de parte do objeto contratado, deve a Administração considerar o valor inicial atualizado do item, etapa ou parcela para calcular o acréscimo ou a supressão pretendida.

[...]

29. Ademais, no contexto, segundo o Acórdão 1330/2008-Plenário/TCU, o limite de 25% ou de 50%, previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, deve ser calculado com base no custo unitário do serviço a ser adicionado ou suprimido, não no valor total do contrato, conforme trecho, *in verbis*:

[...]9.4.21. somente prorogue contratos de serviços que contenham apenas prestação obrigatória pela licitante vencedora. Ademais, nas alterações contratuais, calcule o limite de 25%, previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, com base no custo unitário do serviço a ser adicionado ou suprimido, não no valor total do contrato[...]

30. Ressalta-se ainda que, além do percentual do acréscimo e redução, a área técnica deve apresentar análise de adequação do valor do serviço ou peça que será adicionado, baseando-se, inclusive, no valor do mercado correlato, para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual, vez que com o aumento da quantidade do objeto a tendência é que os valores fiquem menores. Trata-se de entendimento consolidado no âmbito do TCU, consoante enunciados extraídos dos Acórdãos nº 702/2008- Plenário e nº 3053/2016- Plenário, respectivamente, *ipsis litteris*:

Na celebração de aditivos contratuais nos quais são acrescidos os quantitativos de serviços já previstos, os preços unitários devem limitar-se, no máximo, pelo valor de mercado. Caso o valor do contrato seja inferior ao de mercado prevalece o da avença (art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993) .

31. Da mesma forma, a AGU também já se pronunciou no sentido de que os acréscimos e supressões levam em consideração cada item isoladamente, a saber:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 50

"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.

32. Tendo em vista que a Procuradoria não tem competência técnica para afirmar a correção ou imperfeição dos cálculos apresentados, recomenda-se à Administração que ateste a observância dos limites legais de acréscimo/supressão e sua base de cálculo, bem como para que aplique de forma isolada os limites percentuais previstos em lei aos valores correspondentes às supressões e aos acréscimos introduzidos no contrato administrativo, sem a compensação de acréscimos e supressões entre itens distintos, conforme disposto na ON AGU nº 50/14.

4. CONCLUSÃO

33. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, manifesta-se esta Procuradoria nos termos dos itens 3.1, 3.2 e 3.3 deste Parecer.

34. Ressalta-se que o presente Parecer não dispensa novo encaminhamento à PF/UFJ para manifestação jurídica acerca da minuta do termo aditivo a ser celebrado.

35. Restituam-se os autos ao Gabinete da Reitoria da UFJ para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Jataí, 03 de fevereiro de 2025.

Lorena Ferreira Fernandes
Procuradora Federal
Procuradora-Chefe da PF/UFJ

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854000493202256 e da chave de acesso b727fbc2



Documento assinado eletronicamente por LORENA FERREIRA FERNANDES, 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 1841350811 e chave de acesso b727fbc2 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LORENA FERREIRA FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-02-2025 20:30. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
