



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº 02956/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

**NUP: 23854.006833/2024-14**

**INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO. REGIME DE EXECUÇÃO CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA. REPLANILHAMENTO. ADITIVO DE VALOR. HIPÓTESES DO ARTIGO 133 DA LEI 14.133/21 . IMPOSSIBILIDADE

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se da contratação de serviços consistentes na elaboração de projetos executivos de engenharia e execução da obra de Construção da Clínica de Serviço de Psicologia Aplicada (SPA) da UFJ, com critério de julgamento do menor preço e regime de execução de empreitada semi-integrada.
2. Em 21.03.2025 fora celebrado o Contrato nº 16/2025, ajustado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ e a empresa CARPLAN ENGENHARIA E PROJETOS LTDA, com vigência inicial de 8 (oito) meses, no valor inicial de R\$ 3.209.950,91 (três milhões, duzentos e nove mil novecentos e cinquenta reais e noventa e um centavos).
3. Em 05.08.25, em reunião realizada entre os gestores e fiscais do contrato (SEI 0464089), restou assentado que a contratada teria comunicado à equipe de fiscalização a necessidade de celebração de aditivo contratual com acréscimo de valor em virtude da adequação do projeto para inclusão de serviços adicionais, uma vez que durante a execução da obra fora identificada a necessidade de elevação do nível do solo, o que demandou um volume superior de terra para terraplanagem, ocasionando impacto direto nos custos da obra. Como encaminhamento, ficou definido que a empresa Carplan deveria formalizar a solicitação de termo aditivo, com posterior envio dos autos à análise jurídica.
4. Através do Ofício nº 26/2025 (SEI 0473060), datado de 08.08.25, a contratada informou o que abaixo segue, requerendo, ao final, a imediata aprovação e pagamento das medições nº 02 e nº 03:

A Ata de Reunião de 20 de maio de 2025, documento que vincula as partes e formaliza o entendimento alcançado, é a base da nossa argumentação. Conforme expressamente registrado no documento, a discrepância topográfica do terreno foi identificada, e a solução pactuada foi a "adequação do projeto executivo diante da realidade topográfica verificada". Ficou acordado, ainda, que os recursos necessários para a adequação seriam "realocados dentro do valor do próprio contrato", sem a necessidade de um aditivo de valor. A Contratada, agindo em estrita observância a esse acordo, procedeu com a execução dos serviços de movimentação de terra, confiando no compromisso da Administração. No entanto, a recente negativa de pagamento das medições 02 e 03, condicionada à formalização de um aditivo, configura uma clara contradição com o que foi pactuado. Essa mudança de entendimento da fiscalização cria uma insegurança jurídica e rompe a confiança na relação contratual.

(...)

Os serviços de movimentação de terra executados condizem, especificamente, com corte e aterro compensado, espalhamento de material, compactação do solo e aterro com frete. As planilhas demonstram que houve um significativo acréscimo nos quantitativos desses serviços, conforme detalhado a seguir: (...)

O aditivo solicitado é estritamente referente aos serviços de movimentação de terra – que incluem corte e aterro compensado, espalhamento de material, compactação do solo e aterro com frete – e visa a incorporar os quantitativos executados na planilha contratual. A necessidade de tal ajuste decorre diretamente da ausência de um projeto topográfico na fase de elaboração do orçamento da Contratante, que resultou na discrepância entre o volume previsto e o real. A formalização do aditivo é o mecanismo legal para corrigir essa falha e refletir o que foi de fato executado.

Essa solicitação de aditivo é, portanto, uma ferramenta indispensável para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A Contratada, ao executar os serviços adicionais necessários à conclusão da obra, gerou custos que não estavam previstos na planilha original.

5. Analisando os argumentos expostos pela contratada, a fiscalização do contrato por meio da Justificativa SEI 0473061 entendeu pelo indeferimento do pedido, assentando, em síntese: a) que o regime de execução adotado na contratação, qual seja, o da contratação semi-integrada, vedaria a alteração dos valores contratuais, exceto em casos excepcionais disciplinados pelo artigo 133 da Lei 14.133/21; b) que a reunião realizada em 20.05.2025 não teve a ata assinada pela fiscalização, o que lhe retiraria a validade; c) a inexistência de fato imprevisível ou de determinação da Administração para alteração do projeto, não configurando referida modificação, ademais, caso fortuito, força maior ou evento superveniente atribuível à Administração na matriz de riscos contratual; d) que a execução dos serviços adicionais foi realizada sem autorização formal prévia da fiscalização.

6. Em 22.08.2025 a empresa reitera, através do Ofício nº 27.2025, o pedido de replanilhamento, bem como a autorização da medição do mês 05 em sua integralidade, alegando, para tanto, o seguinte:

#### 1. DA DISCORDÂNCIA DA SOLICITAÇÃO DE PAGAMENTO PARCIAL DA MEDIÇÃO 02

A contratada, em estrita observância ao cronograma da obra e à execução técnica, realizou os serviços previstos para o período de 21/05/2025 a 21/06/2025. O escopo desta medição, conforme o Ofício de Medição nº 02, abrangeu principalmente a etapa de movimentação de terra, com um valor total de R\$ 146.916,80.

Em decorrência da execução, a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica nº 00000289, no valor de R\$ 56.230,78 (cinquenta e seis mil, duzentos e trinta reais e setenta e oito centavos), foi devidamente solicitada pela fiscalização, porém é importante ressaltar que a contratada não concorda com a medição, e busca mais uma vez apresentar questões voltadas a explicar a necessidade de autorizar o replanilhamento ora debatido na reunião do dia 12 de agosto de 2025.

A recente Ata de Reunião de 12 de agosto de 2025, cuja pauta foi a discussão sobre medições e aditivos, serve como instrumento formal de alinhamento e deliberação entre a Administração Pública e esta contratada. Conforme as tratativas em reunião, a fiscalização se comprometeu a analisar as medições tecnicamente. A emissão da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica nº 00000289, no valor exato de R\$ 56.230,78, é um indicativo claro de que parte da Medição 02 foi analisada e aprovada, pois reflete os serviços já executados e considerados válidos pela fiscalização.

7. Anexo ao Ofício nº 27.2025 foram acostadas a ATA DE REUNIÃO – CONTRATO 16/2025 – UFJ x CARPLAN - Data: 12 de agosto de 2025, bem como nova planilha de custos (SEI 0473963) indicando o valor total do contrato em R\$ 2.793.107,32.

8. Instada a se manifestar em relação ao ofício supra citado, a gestão do contrato, através da manifestação SEI 0474953, reitera os argumentos expostos pela fiscalização do contrato, posicionando-se, ao final, pela não autorização da formalização do aditivo pleiteado pela empresa, devendo eventuais adequações técnicas serem absorvidas no valor originalmente pactuado.

9. Por fim, em 03.09.25 a contratada pleiteia novamente, por meio do Ofício nº 36.2025, o reconhecimento da necessidade de replanilhamento do contrato e a autorização para formalização por meio de apostilamento, bem como o pagamento imediato da parcela incontroversa, sem prejuízo da apreciação das diferenças vinculadas à terraplenagem.

10. Nesse cenário, o processo foi endereçado à esta unidade consultiva no intuito de serem esclarecidos os questionamentos formulados no despacho de encaminhamento SEI 0480187, é saber:

Diante disso, considerando as alegações da empresa contratada e os documentos juntados (incluindo o Ofício nº 36/Carplan – 0478053), encaminho os autos a essa Procuradoria Federal para manifestação conclusiva quanto:

- a) à possibilidade jurídica de replanilhamento contratual e respectiva forma de formalização (apostilamento ou termo aditivo);
- b) ao pagamento da parcela incontroversa, sem prejuízo da análise dos valores adicionais;
- c) às consequências jurídicas da emissão da nota fiscal com ressalva pela contratada;
- d) aos reflexos contratuais do atraso na aprovação de projetos complementares pela Administração.

11. Sendo o necessário a relatar, passemos doravante à análise solicitada.

## 2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

12. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas

características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

13. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025, exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

14. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

15. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

### 3. PRELIMINARMENTE

16. De início, cumpre ressaltar que o Contrato nº 16/2025, foi assinado em 21.03.2025, com vigência inicial de 8 (oito) meses. Considerando que seu termo final se avizinha, recomenda-se adoção urgente de providências para a prorrogação do ajuste.

17. Conquanto para contratos sob regime de contratação semi-integrada (art. 46, VI, c/c a definição do art. 6º, XXXIII) a prorrogação da vigência ocorra automaticamente quando o escopo predefinido não for concluído no prazo contratual, sem prejuízo de sanções ou mesmo da extinção se o atraso for culposo do contratado (art. 111, caput e parágrafo único, I e II), a previsão nos instrumentos preparatórios/contratuais contribui para a transparência e segurança jurídica.

18. Salienda-se, ainda, que ajustes formais de **prazo de execução** devem ser feitos por termo aditivo, com motivação e enquadramento nas hipóteses de alteração contratual (art. 124) e com a devida formalização (art. 132).

### 4. ANÁLISE JURÍDICA E DA CONCLUSÃO

19. Como cediço, o regime de execução adotado neste contrato é o da empreitada semi-integrada, no qual, de acordo com o artigo 6º, XXXIII, da Lei 14.133/21, o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

20. Assim, neste regime a Administração elabora o projeto básico da licitação, atribuindo ao contratado somente a responsabilidade pela elaboração do projeto executivo. Entretanto, cumpre lembrar que o encargo pela elaboração do projeto executivo pode ser repassado ao contratado em qualquer regime de execução (art. 14, § 4º), mesmo no caso das empreitadas por preço unitário ou global, não sendo este, portanto, o diferencial da contratação semi-integrada, mas sim a mutabilidade condicionada do projeto básico prevista no artigo 46, §5º da Lei 14.133/21:

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

VI - contratação semi-integrada;

§ 5º Na contratação semi-integrada, **mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.**

21. A norma disciplina, portanto, que, nos casos da contratação semi-integrada, o projeto básico elaborado pela Administração poderá ser alterado, desde que previamente autorizado, para **implementar modificações superiores em termos de redução de custos, aumento da qualidade, redução do prazo de execução ou facilidade de manutenção ou operação, possibilitando, assim, soluções inovadoras propostas pelo contratado, assumindo este a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.**

22. Segundo Dawson e Charles na obra Licitações e Contratos nas Empresas Estatais, JusPodium, 2018, apud CARRIJO ("Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/21 - Comentada por Advogados Públicos, Ed. JusPodium - 2021):

“Essa possibilidade de alteração do projeto básico (...) gera como vantagem na adoção desse regime, a possibilidade de absorção de **metodologias diferenciadas ou tecnológicas mais eficientes**, desconhecidas previamente ou indispensáveis no planejamento do órgão contratante.”

23. Dessa forma, infere-se uma mutabilidade do projeto básico apenas para trazer inovação à execução do contrato e desde que previamente autorizado pela Administração contratante, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à essa alteração.

24. Ainda com relação aos riscos, é preciso dizer que neste tipo de regime o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, dispondo o artigo 22, §4º, da Lei 14.133/21 que nas contratações semi-integradas **os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos, senão vejamos:**

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o **caput** deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º **O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:**

I - **às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;**

II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;

III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e **semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.**

§ 4º Nas contratações integradas ou **semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.**

25. Nesse sentido, o artigo 6º da NLLC, ao dispor sobre a matriz de riscos, estabelece em seu inciso XXVII a obrigação da Administração em informar quais frações do objeto conferem liberdade para inovações propostas pelo contratado no caso de obrigações de resultado (como no caso de obras) e quais frações seriam imutáveis:

Art. 6º (...) XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e **caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação**, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delimitadas no anteprojeto ou no projeto básico;

26. Nesse cenário, a matriz de riscos deverá listar os eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam afetar seu equilíbrio econômico-financeiro, prevendo a responsabilidade de cada parte (contratante e contratado) em suportar os ônus financeiros decorrentes – ou eventualmente se tal evento fará jus à prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência.

27. Citando trecho do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia - IPP Engenharia, temos que:

Daí a importância de bem estipular a matriz de riscos, pois terá papel fundamental na futura execução contratual, **especialmente para definir quais eventos merecerão – ou não – a celebração de termos aditivos.**

**De todo modo, os riscos associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado serão sempre alocados como de sua responsabilidade integral** (arts. 22, § 4º e 46, § 3º).

Com base na matriz de riscos, o valor estimado da contratação poderá acrescer taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida (arts. 22 e 23, § 5º).

28. Assim, a matriz de alocação de riscos serve para identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e distribuí-los entre contratante e contratado, bem como para definir o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes, devendo ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

29. No caso, embora o mapa de gerenciamento de riscos não se confunda com cláusula de matriz de risco, consta dos autos o documento SEI 0346894, anexo ao edital, no qual restou assentado que:

**R-09 Erros ou omissões - Constatação superveniente a contratação de erros ou omissões na proposta comercial apresentada pela contratada.**

**Alocado para -Contratada**

Ações de Contingência

C-01 Contratado deverá apresentar solução de engenharia para sanar a questão.

C-02 Seguro risco de engenharia (ou específico) do contratado

**R-10 Erros ou omissões - Constatação superveniente a contratação de erros ou omissões na previsão de serviços, levantamentos, anteprojeto ou estimativa de investimentos que impeçam que o empreendimento atinja os requisitos e parâmetros mínimos de performance e qualidade estabelecidos na contratação.**

**Alocado para -Contratada**

Ações Preventivas

P-01 Contratado deverá apresentar solução de engenharia para sanar a questão.

P-02 Contratado deverá apresentar proposta, para avaliação da administração, quanto a eventual adequação do cronograma.

**R-11 Erros ou omissões Erros, omissões ou atrasos na elaboração dos projetos e/ou execução das obras que impeçam que o empreendimento atinja os requisitos e parâmetros mínimos de performance e qualidade estabelecidos na contratação.**

**Alocado para -Contratada**

30. Sendo assim, restou previsto no mapa de gerenciamento de riscos que os erros e/ou omissões na previsão de serviços, levantamentos, anteprojeto ou estimativa de investimentos seriam atribuíveis à contratada, a quem, inclusive, foi conferida a possibilidade de avaliação prévia do local de execução para fins de conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto, sendo-lhe ofertada também a possibilidade de substituição da vistoria pela declaração formal assinada pelo seu responsável técnico. Nesse contexto foi anexado ao processo o documento SEI 0479743, referente à declaração da contratada:

*“A empresa Carplan Engenharia e Projetos LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 42.286.630.000114, e inscrição estadual nº 196931010, estabelecida na Av. Raul Lopes, 880, Bairro Joquei, na cidade de Teresina/PI, CEP 64048-065, por intermédio de seu representante legal, o Sr. CARLOS AUGUSTO CARDOSO LIMA, portador da carteira de identidade nº 34.65-145, expedida por SSP/PI, CPF nº 064.119.493-52. **DECLARA, sob as penas da lei, que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades da contratação que consiste em elaboração de projetos executivos de engenharia e execução da obra de Construção da Clínica de Serviço de Psicologia Aplicada (SPA) da UFJ”.***

31. De todo o exposto, vê-se que a alteração do projeto básico por parte da contratada seria cabível apenas para trazer inovação à execução do contrato e desde que previamente autorizado pela Administração contratante, o que não aconteceu neste caso. Assim, não tendo sido formalmente autorizada a modificação, bem como por se tratar de alteração que, pelo menos a princípio, não se reveste de nenhuma inovação tecnológica, assemelhando-se muito mais a uma omissão na previsão de serviços, levantamentos, anteprojeto ou estimativa de investimentos, entende-se por inadequado o pedido denominado pela empresa como “replanilhamento”.

32. No ponto, para que não parem dúvidas, importa deixar assentados os motivos fáticos indicados pela própria contratada para embasar seu pedido de reequilíbrio contratual:

Ofício nº 26/2025

## 1. A DIVERGÊNCIA ENTRE O ACORDO EM ATA E A POSIÇÃO ATUAL DA FISCALIZAÇÃO

(...)

Conforme expressamente registrado no documento, **a discrepância topográfica do terreno foi identificada, e a solução pactuada foi a "adequação do projeto executivo diante da realidade topográfica verificada". Ficou acordado, ainda, que os recursos necessários para a adequação seriam "realocados dentro do valor do próprio contrato", sem a necessidade de um aditivo de valor.** A Contratada, agindo em estrita observância a esse acordo, procedeu com a execução dos **serviços de movimentação de terra**, confiando no compromisso da Administração. No entanto, a recente negativa de pagamento das medições 02 e 03, condicionada à formalização de um aditivo, configura uma clara contradição com o que foi pactuado. Essa mudança de entendimento da fiscalização cria uma insegurança jurídica e rompe a confiança na relação contratual.

**2. DA JUSTIFICATIVA TÉCNICA E LEGAL PARA O REPLANILHAMENTO** Conforme amplamente demonstrado, a readequação dos serviços não foi uma decisão arbitrária, mas uma necessidade técnica inevitável. Em virtude do regime de Contratação Semi-Integrada, previsto no Artigo 46 da Lei nº 14.133/2021, à Contratada coube a responsabilidade de desenvolver e ajustar o projeto executivo para a correta implantação da obra. Conforme solicitado, anexamos a este ofício o Projeto Topográfico Executivo, Orçamento Atualizado e as Planilhas de Medições que comprovam a execução e a necessidade técnica. **Os serviços de movimentação de terra executados condizem, especificamente, com corte e aterro compensado, espalhamento de material, compactação do solo e aterro com frete.** As planilhas demonstram que **houve um significativo acréscimo nos quantitativos desses serviços**, conforme detalhado a seguir:

(...)

O replanilhamento foi a ferramenta técnica para refletir essa realidade, e a execução dos serviços é um fato consumado que não pode ser desconsiderado.

### DA FORMALIZAÇÃO DA SOLICITAÇÃO DE ADITIVO CONTRATUAL

Em virtude da posição da fiscalização em condicionar a liquidação dos pagamentos à formalização de um aditivo contratual, e com o intuito de solucionar o impasse gerado, a CARPLAN formaliza, por meio deste, a solicitação de aditivo. Esta medida, embora contrarie o entendimento inicial de realocação de recursos, é tomada para garantir a regularidade do processo de pagamento e evitar que a obra seja prejudicada por divergências formais. **O aditivo solicitado é estritamente referente aos serviços de movimentação de terra – que incluem corte e aterro compensado, espalhamento de material, compactação do solo e aterro com frete – e visa a incorporar os quantitativos executados na planilha contratual.** A necessidade de tal ajuste decorre diretamente da ausência de um projeto topográfico na fase de elaboração do orçamento da Contratante, que resultou na discrepância entre o volume previsto e o real. A formalização do aditivo é o mecanismo legal para corrigir essa falha e refletir o que foi de fato executado". (negritos nossos).

33. Observa-se, assim, que a alteração no valor do contrato seria resultante da inclusão de quantitativos inicialmente não previstos para aos serviços de movimentação de terra – que incluem corte e aterro compensado, espalhamento de material, compactação do solo e aterro com frete.

34. Nesse sentido, não seria cabível a alteração no projeto básico pela ausência de subsunção das circunstâncias relatadas pela empresa às hipóteses trazidas pelo artigo 46, §5º, da Lei 14.133/21. Para além, ainda que houvesse compatibilidade entre os fatos narrados e a norma permissiva, cumpre lembrar que o dispositivo legal atribui ao contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico, riscos estes, inclusive, contemplados no mapa de gerenciamento de riscos como alocados à empresa.

35. Para além da questão referente à alteração no projeto básico, temos que no regime de execução de empreitada semi-integrada é vedada a alteração dos valores contratuais, exceto nos seguintes casos:

Art. 133. Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada ou **semi-integrada, é vedada a alteração dos valores contratuais, exceto nos seguintes casos:**

I - para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro **decorrente de caso fortuito ou força maior;**

II - por necessidade de **alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração, desde que não decorrente de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei;**

III - **por necessidade de alteração do projeto nas contratações semi-integradas, nos termos do § 5º do art. 46 desta Lei;**

IV - por ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração.

36. Assim, a Lei 14.133/2021 reserva a possibilidade de aditivos nas contratações semi-integradas a situações de força maior, caso fortuito, por necessidade do contratante ou em decorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração.

37. Os fatos narrados nos autos não nos permitem enquadrá-los em nenhuma das hipóteses de excepcionalidade do artigo acima transcrito, na medida em que, a uma, não se constatou a ocorrência de caso fortuito ou força maior; a duas, a alteração do projeto não decorreu de pedido da Administração para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, não restando, tampouco, configurada a hipótese do inciso III, conforme explicitado nas linhas anteriores.

38. Assim, a Lei 14.133/21 restringiu, para as contratação integrada ou semi-integrada, as hipóteses de modificação do valor dos contratos, concepção esta que guarda uma lógica inerente, pois se, por um lado, o contratado possui a liberdade de otimizar as soluções técnicas e econômicas dos projetos, por outro, ele se torna integralmente responsável por eventuais imprecisões que possam surgir nos seus próprios levantamentos. Ou seja, nestes regimes de execução são transferidos, em maior ou menor grau, os riscos subjacentes a essa autonomia na elaboração dos projetos, o que, naturalmente, inclui os riscos decorrentes de erros ou imprecisões nos quantitativos ou de superveniência de serviços não previstos inicialmente, assumindo o construtor os eventuais encargos resultantes de incompletudes e omissões que são inerentes a qualquer anteprojeto.

39. **Desta forma, considerando as disposições legais, bem como a atribuição do risco contida do mapa de gerenciamento de risco, somando-se ao fato de que os motivos narrados pela empresa não se revestem de inovações no projeto, mas sim de imprecisões e omissões, cabe a esta última o risco de eventuais supressões ou acréscimos de serviços, não sendo permitida a celebração de termos aditivos em situações dessa natureza.**

40. **Nestes termos, entende-se como respondido o questionamento formulado no despacho de encaminhamento SEI 0480187 alínea “a”.**

41. Prosseguindo, referido despacho interpela se seria possível o pagamento da parcela incontroversa, sem prejuízo da análise dos valores adicionais, bem como quais as consequências jurídicas da emissão da nota fiscal com ressalva pela contratada.

42. Como sabido, a escolha do regime de execução, qualquer que seja, influenciará a contratação como um todo, desde a fase interna, como também na formatação da proposta e, é claro, a execução contratual, balizando a maneira pela qual a execução contratual é medida e paga, bem assim as possibilidades de aditamento.

43. Escolhido o regime de execução da contratação semi-integrada, o objeto deve ser licitado por preço global, com a **sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado**, vedada a adoção de remuneração por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários (art. 46, § 9º, da Lei n. 14.133, de 2021), o que deve ser observado pela Administração tanto na fase da seleção do fornecedor, bem como durante a execução contratual. Vejamos as disposições do artigo citado:

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

VI - contratação semi-integrada;

(...)

§ 6º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e da aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do **caput** deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

44. Nesse sentido, os pagamentos são realizados apenas quando o serviço estiver 100% concluído, conforme previsto no cronograma físico-financeiro. **Assim, se a parcela incontroversa corresponder a uma etapa concluída do cronograma físico-financeiro, vinculada ao cumprimento de metas de resultado, será possível o seu pagamento**, o que não se aplica às parcelas controversas.

45. Em reforço argumentativo, registrem-se as considerações dispostas no Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia - IPP Engenharia:

Conforme ilustra as Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas do TCU, **concluídas as fundações da edificação, paga-se o valor global correspondente da etapa; concluída a estrutura, paga-se o valor global correspondente da etapa, e assim sucessivamente para cada etapa da obra**, até chegar ao final da empreitada, que deverá corresponder ao preço global ofertado pelo contratado ao vencer a licitação.

Recomenda-se que as etapas do cronograma sejam vinculadas aos marcos físicos de execução da obra, cuja conclusão possa ser aferida mediante simples inspeção visual.

Prossegue o TCU: a título de exemplo, na construção de uma habitação popular térrea, a execução da estrutura pode ser uma etapa para fins de pagamento, assim como a conclusão da alvenaria de vedação. Já no caso de um edifício com dez pavimentos, as mesmas etapas podem ser associadas à conclusão dos serviços em cada andar da edificação.

Se a edificação tiver grande área em um único pavimento ou nível, a exemplo de um estádio de futebol, os eventos de pagamento podem ser divididos em setores da construção.

46. **Dito isto, entende-se como respondido o questionamento formulado no despacho de encaminhamento SEI 0480187 alínea “b”.**

47. **Quanto ao questionado na alínea “c”, registre-se que a figura de Nota Fiscal com ressalva pela contratada não existe no ordenamento. Contudo, pretendendo a contratada emitir nota fiscal com ressalva ou manifestação nos autos, entende-se que tal circunstância configura-lhe um direito, não devendo a Administração opor óbices a este resguardo por parte da empresa, sendo uma cautela que lhe assiste.**

48. **Quanto ao recebimento dos serviços e pagamento, na fase de liquidação da despesa, os gestores devem observar os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964:**

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado **após sua regular liquidação.**

Art. 63. A liquidação da despesa consiste **na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.**

§ 1º **Essa verificação tem por fim apurar:**

I - a origem e **o objeto do que se deve pagar;**

II - **a importância exata a pagar;**

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º **A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:**

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

**III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.**

49. **Sobre os procedimentos administrativos a serem adotados pelo gestor e fiscal técnico do contrato, inclusive para atestação de nota fiscal e para retenção/glosa parcial de pagamento, a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, de 26 de maio de 2017, dispõe:**

## DA GESTÃO DO CONTRATO

### Seção I

#### Das Atividades de Gestão e Fiscalização da Execução dos Contratos

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo **aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados**, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, **pagamento**, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior **competete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica**, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, **de acordo com as seguintes disposições:**

I - **Gestão da Execução do Contrato**: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - **Fiscalização Técnica**: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

(...)

§ 2º **O recebimento provisório dos serviços ficará a cargo do fiscal técnico**, administrativo ou setorial, quando houver, e **o recebimento definitivo, a cargo do gestor do contrato.**

(...)

#### Do Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos

##### Subseção I

#### Dos Aspectos Gerais da Fiscalização e do Início da Prestação dos Serviços

(...)

Art. 46. As ocorrências acerca da execução contratual deverão ser registradas durante toda a vigência da prestação dos serviços, cabendo ao gestor e fiscais, observadas suas atribuições, a adoção das providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização, instruído com os documentos de que trata o § 4º do art. 42.

§ 2º As situações que exigirem decisões e providências que ultrapassem a competência do fiscal deverão ser registradas e encaminhadas ao gestor do contrato que as enviará ao superior em tempo hábil para a adoção de medidas saneadoras.

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI - a satisfação do público usuário.

§ 1º Deve ser estabelecido, desde o início da prestação dos serviços, mecanismo de controle da utilização dos materiais empregados nos contratos, para efeito de acompanhamento da execução do objeto bem como para subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

§ 2º A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada destes, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como marca, qualidade e forma de uso.

## **Subseção II**

### **Da Fiscalização Técnica e Administrativa**

Art. 48. Na fiscalização técnica e administrativa dos contratos **deverá ser observado o disposto no Anexo VIII.**

## **Subseção III**

### **Do Procedimento para Recebimento Provisório e Definitivo dos Serviços**

Art. 49. **O recebimento provisório e definitivo dos serviços deve ser realizado conforme o disposto nos arts. 73 a 76 da Lei nº 8.666, de 1993, e em consonância com as regras definidas no ato convocatório.**

Art. 50. Exceto nos casos previstos no art. 74 da Lei nº 8.666, de 1993, ao realizar o recebimento dos serviços, o órgão ou entidade deve observar o princípio da segregação das funções e **orientar-se pelas seguintes diretrizes:**

**I - o recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos seguintes termos:**

a) elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, **contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato** e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; e

b) quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter o registro, **a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato**, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo;

**II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes:**

a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, **caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;**

b) **emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados;** e

c) **comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso**

(...)

## **ANEXO VIII-A**

### **DA FISCALIZAÇÃO TÉCNICA**

1. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo V-B,

**ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:**

- a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas;**
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.**

1.1. A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.

2. Durante a execução do objeto, fase do recebimento provisório, o fiscal técnico designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.

3. O **fiscal técnico** do contrato deverá apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada.

3.1. O preposto deverá apor assinatura no documento, tomando ciência da avaliação realizada.

3.2. A contratada poderá apresentar justificativa para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que poderá ser aceita pelo fiscal técnico, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador.

3.3. Na hipótese de comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, bem como quando esta ultrapassar os níveis mínimos toleráveis previstos nos indicadores, além dos fatores redutores, devem ser aplicadas as sanções à contratada de acordo com as regras previstas no ato convocatório.

3.4. É vedada a atribuição à contratada da avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada de que trata o item 3.

3.5. O **fiscal técnico** poderá realizar a avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar ou, se for o caso, **aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços.**

**4. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período mensal, o fiscal técnico do contrato deverá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos no ato convocatório, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato.**

(...)

#### ANEXO XI

#### DO PROCESSO DE PAGAMENTO

(...)

4.2. observado o disposto na alínea “c” do inciso II do art. 50 desta Instrução Normativa, **quando houver glosa parcial dos serviços, a contratante deverá comunicar a empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado, evitando, assim, efeitos tributários sobre valor glosado pela Administração.**

(...)

50. Assim, compete ao Fiscal Técnico e ao Gestor do Contrato receber o objeto contratado, dimensionar e atestar o exato valor a ser pago, nos termos dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observando os procedimentos previstos nos arts. 46 a 50 da Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017, bem como em seus Anexos VIII-A e XI.

51. Por fim, quanto ao questionamento formulado na alínea “d”, é saber, quais aos reflexos contratuais do atraso na aprovação de projetos complementares pela Administração, não logrou êxito esta subscritora em entender a dúvida suscitada, na medida em que não constam dos autos elementos suficientes para elaboração de uma resposta segura e concreta, tendo o tema surgido apenas neste item indagado. Assim, não se sabe de que atraso se trata, quem deu causa, qual o período de atraso e o motivos que o ensejaram, configurando tal questionamento uma dúvida em abstrato, o que afasta a competência desta unidade para apreciação.

52. Registre-se que a ELIC fixou entendimento a respeito do tema por meio da **Orientação Jurídica Interna de Competência n. 4**, aprovada por unanimidade entre seus membros e fundamentada na Portaria Normativa PGF/AGU, n. 73, de 2025, nos termos abaixo:

53. Não compete à ELIC a análise de processos com consultas em abstrato ou genéricas, bem como que não cumpram os requisitos das Portarias PGF n. 526/2013 e 261/2017, tais como:

- a) contratações diretas de pequeno valor, nos termos dos arts. 74 ou 75, incisos I e II, da Lei n. 14.133, de 2021, que utilizem o modelo de contrato padronizado pela AGU e sem dúvida jurídica específica;
- b) prorrogação de contratos de serviço ou fornecimento continuados, com fundamento nos arts. 106 e 107 da Lei n. 14.133, de 2021, ante a existência de parecer referencial da ELIC;
- c) prorrogação de contratos de serviço continuado, com fundamento no art. 57, II, e §4º da Lei n. 8.666, de 1993, ante a existência de parecer referencial da ELIC;
- d) questões que sejam objeto de parecer referencial emitido pela Procuradoria local;
- e) termos aditivos para inclusão de cláusulas relacionadas à Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD);
- f) processos para reajuste ou repactuação de preços, sem dúvida jurídica específica;
- g) **consultas em caráter geral**, para aplicação a casos indeterminados, ou em abstrato, desvinculadas do processo, contrato ou caso concreto;
- h) análise do cumprimento das recomendações do parecer anterior;
- i) questões objeto de devolução anterior para regularização, com discordância e sem atendimento pela Administração.

(Referências: Cota n. 00175/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU; Cota n. 00019/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU; Cota n. 00083/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU; Cota n. 00185/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU; Cota n. 00097/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU; Cota n. 00203/2024/COORD/ETRLIC/PGF/AGU; Cota n. 00006/2024/NLC/ETRLIC/PGF/AGU; Cota n. 00252/2023/COORD/ETRLIC/PGF/AGU; Cota n. 00363/2024/COORD/ELIC/PGF/AGU)

À consideração da entidade consulente.

Brasília, 02 de outubro de 2025.

MARCELA SALES MEINERZ  
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854006833202414 e da chave de acesso 5bef34ab



Documento assinado eletronicamente por MARCELA SALES MEINERZ, 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 2953759630 e chave de acesso 5bef34ab no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA SALES MEINERZ, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-10-2025 12:36. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.