



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DA PARAÍBA
PROTOCOLO

OFÍCIO n. 00131/2024/CJU-PB/CGU/AGU

João Pessoa, 10 de abril de 2024.

Ao Senhor(a) COMANDO DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA - CMDO 1º GPT E

AV. EPITÁCIO PESSOA, 2205
BAIRRO TAMBAUZINHO
JOÃO PESSOA - PB

NUP: 64278.014715/2022-96

INTERESSADOS: COMANDO DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA - CMDO 1º GPT E

ASSUNTOS: TOMADA DE PREÇOS E OUTROS

De ordem do Dr. Fernando Baltar, Consultor Jurídico da União na Paraíba, é o presente para, no cumprimento das atribuições institucionais de que trata a Lei Complementar nº 73/93, restituirmos o processo nº **64278.014715/2022-96**, que trata de **Estipulação de novo prazo de vigência e execução de 90 (noventa) dias**, com a respectiva análise por parte deste Serviço Jurídico, sediada no **Parecer nº 336/2024**.

Com as nossas homenagens.

Atenciosamente,



AUXILIAR ADMINISTRATIVO

ESE - 15/2022



Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64278014715202296 e da chave de acesso 0bfd948b



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

PARECER Nº 336/2024/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU

PROCESSO Nº: 64278.014715/2022-96

INTERESSADO: 1º Grupamento de Engenharia.

ASSUNTO: Análise de minuta de termo aditivo de acréscimo e supressão quantitativos e prorrogação de vigência de contrato administrativo para execução de obra de obra de construção da Comissão Especial de Obras da Escola de Sargentos do Exército.

VALOR: R\$ 2.518.899,29.

EMENTA: Direito Administrativo. Contratos administrativos. Alteração contratual. Acréscimo e supressão contratual. Prorrogação contratual. Análise de minuta de termo aditivo de acréscimo e supressão quantitativos e prorrogação de vigência de contrato administrativo para execução obra de obra de construção da Comissão Especial de Obras da Escola de Sargentos do Exército.

RELATÓRIO

Trata-se de processo oriundo do 1º Grupamento de Engenharia, que tem por objeto a análise de minuta de termo aditivo de contrato administrativo para execução de obra de obra de construção da Comissão Especial de Obras da Escola de Sargentos do Exército, encontrando-se instruídos, no que interessa à celebração do termo aditivo, com os seguintes documentos:

- I. Edital (fl. 11/36);
- II. Projeto básico (fl. 37/73);
- III. Contrato (fl. 3268/3272);
- IV. 1º Termo aditivo, assinado em 30/6/2023, prorrogando a execução do contrato até 13/10/2023 (fl. 3397/3399);
- V. 2º Termo aditivo, assinado em 1º/12/2023, prorrogando a vigência do contrato até 10/04/2024 (fl. 3673/3675);
- VI. Providências adotadas pelo órgão assessorado em decorrência das recomendações contidas no Parecer nº 103/2024 (fl. 3753);
- VII. 3º Termo aditivo, assinado em 26/2/2024, prorrogando a vigência até 8/10/2024 (fl. 3754/3756);
- VIII. Memória para Decisão nº 13/2024 (fl. 3771/3788);
- IX. Memória para Decisão TA nº 04 (fl. 3786/3794);
- X. Relatório de acompanhamento simplificado (fl. 3797);
- XI. Planilha de cálculo do valor do aditivo (fl. 3800/3808);
- XII. Memória de cálculo (fl. 3810/3813);
- XIII. Composição analítica dos itens novos (fl. 3815/3843);
- XIV. Mapa comparativo de cotações (fl. 3845);



- XV. Cronograma físico-financeiro (fl. 3847);
- XVI. Atestado de necessidade de termo aditivo de valor (fl. 3849);
- XVII. Anotação de responsabilidade técnica (fl. 3851);
- XVIII. Minuta do primeiro termo aditivo (fl. 3852/3854);
- XIX. Despacho de autorização (fl. 3855);
- XX. Declaração orçamentária (fl. 3856);
- XXI. Certidão negativa correccional, emitida pela Controladoria-Geral da União (fl. 3857);
- XXII. Certidão negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (fl. 3858);
- XXIII. Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (fl. 3859);
- XXIV. Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos trabalhistas (fl. 3860);
- XXV. Declaração de situação cadastral do fornecedor no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (fl. 3861);
- XXVI. Extrato de Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica, emitida pelo Tribunal de Contas da União (fl. 3862);
- XXVII. Ofício nº 8-Fisc Adm/Comdo 1Gpt E (fl. 3863);

2. Os presentes autos foram distribuídos ao advogado signatário, no dia 28/03/2024, para elaboração de manifestação jurídica consultiva.

FUNDAMENTAÇÃO

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

3. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, mediante o exame prévio dos textos das minutas de termos aditivos, quanto ao aspecto jurídico.
4. A competência deste órgão consultivo foi estabelecida no inciso II do *caput* e no §2º do art. 1º da Portaria nº 14, de 23 de janeiro de 2020, do Advogado-Geral da União.¹
5. Nos termos do art. 42, *caput*, da Lei nº 9.784, de 1999, o prazo máximo para a emissão da presente manifestação jurídica é de 15 dias, salvo comprovada necessidade de maior prazo.²
6. Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe, por óbvio, aos seus aspectos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, administrativa e/ou econômica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “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”).

¹ Art. 1º Ficam criadas as Consultorias Jurídicas da União Especializadas Virtuais (e-CJUs), para atuarem nas seguintes especialidades: [...] II - Serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra; [...] § 2º Compete à e-CJU/Serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra, a análise de processos e consultas relativas à contratação de serviços, exceto os de engenharia, com a disponibilização de trabalhadores da empresa nas instalações da administração pública, mesmo nas hipóteses de haver fornecimento de bens necessários à execução do serviço.

² Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.



7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

8. 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. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

9. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, uma vez que a lei obriga o exame e aprovação das minutas de edital e contratos, mas não determina nem significa que sejam vinculantes, obrigatórias as eventuais recomendações jurídicas, porque o artigo 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 não o diz. A manifestação jurídica é instituída em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro das margens de gestão e discricionariedade, próprias de quem é competente para decidir, conferidas pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, de forma justificada. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, que em todo caso deve justificar eventual decisão de não acatamento das sugestões apresentadas (artigo 50, VII e § 1º da Lei nº 9.784/99).^{3 4}

10. Não há necessidade de retorno do presente processo à CJU para avaliação das providências adotadas em razão do presente parecer, conforme orienta o Enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.⁵

Regularidade da Formação do Processo

11. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

12. Nos autos do processo submetido à análise, foram constatadas algumas inconsistências, sendo necessário proceder-se a sua regularização, razão pela qual apontaremos as seguintes observações:

13. **Recomendamos ao órgão assessorado a tramitação dos processos administrativos em meio eletrônico, conforme determina o art. 22, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.**

14. **Recomendamos ao órgão assessorado que providencie a assinatura do(s) documento(s) de fl. 3781, 3795, 3797, 3808, 3813, 3843, 3845, 3847 e 3849.**

Modificações qualitativas e quantitativas ao objeto contratual

15. Nos termos do art. 58, I, da Lei nº 8.666/93, a Administração detém a prerrogativa de modificar os contratos administrativos, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado.

16. As tradicionais hipóteses de modificações qualitativas e quantitativas vêm elencadas no art. 65, I, da mesma lei:

³ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...] VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

⁴ No mesmo sentido, são os Acórdãos nº 826/2011-Plenário, 521/2013-Plenário, 1.449/2007-1ª Câmara, 1.333/2011-1ª Câmara e 4.984/2011-2ª Câmara, todos do Tribunal de Contas da União – TCU.

⁵ Ementa: "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."



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

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

17. Desde logo, a doutrina reserva a possibilidade de modificação contratual para situações supervenientes à contratação, que façam surgir a necessidade de alterar as condições contratuais originais para melhor adequação técnica – do contrário, pode restar configurada falha de planejamento da Administração.

18. Conforme alerta Jessé Torres Pereira Junior, "*as modificações qualitativas ou quantitativas no objeto de um contrato público constituem excepcionalidade a ser cabalmente justificada diante de fatos supervenientes à contratação. A Lei nº 8.666/93 trouxe para a Administração o dever de somente iniciar a licitação depois de aprovar projeto básico, em caso de obras e serviços, e de bem definir a especificação completa do bem, incluindo quantidades e condições de sua guarda e armazenamento, no caso de compras (...). Logo, a necessidade de modificar projeto, especificações ou quantidades de material, a menos que seja imposta por fatos que venham a ocorrer durante a execução do contrato, será sempre insinuante de desleixo no cumprimento daquele dever.*" (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 7ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, pp. 713/714)

19. O posicionamento de Paulo Sérgio de Monteiro Reis também é esclarecedor:

Uma das consequências evidentes dessa deficiência no planejamento é representada por acréscimos e supressões (muitos acréscimos e algumas supressões) praticados no curso da vigência dos contratos administrativos. Dificilmente encontramos alterações nos contratos decorrentes de fatos realmente supervenientes, quase sempre elas são o resultado prático mais evidente da ausência de planejamento. São a comprovação fática de que a Administração Pública brasileira, com raras e por isso mesmo honrosas, exceções, não sabe muito bem o que pretende, aonde quer chegar e, conseqüentemente, de quais meios precisa dispor para os seus próximos passos.

Alterações em contratos representam algo absolutamente aceitável, desde que decorram de fatos inesperados, que se manifestem posteriormente à contratação ou até mesmo de fatos previsíveis, mas que não permitiam, à época da formalização da avença, uma mensuração adequada. Este é o espírito da Lei de Licitações e Contratos quando estabelece a possibilidade de alterações quantitativas e qualitativas nos contratos administrativos: possibilitar à Administração, em consonância com a superioridade jurídica com que atua, impor ao contratado acréscimos e supressões contratuais decorrentes de situações imprevistas. Imprevisão que não decorra de desídia funcional ou de ausência de planejamento, mas sim de algo que só se revelou plenamente no curso da execução do contrato. (Acréscimos e supressões contratuais, in Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, nº 191, janeiro/2010)

20. Daí porque, conforme consigna Marçal Justen Filho, "*a Administração tem de evidenciar 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 daquele adotado.*" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 538)

21. A jurisprudência do TCU, por seu turno, adota parâmetros similares – sujeitando as solicitações de modificação contratual à superveniência de fato relevante, justificado objetivamente, como se depreende dos seguintes julgados:

"9.7 dar ciência à Prefeitura Municipal de Macapá/AP: 9.7.1 nos casos em que for necessário promover alterações nos projetos ou especificações referentes aos contratos celebrados pelo município, da obrigatoriedade de fazer constar, no processo administrativo relativo à contratação, de forma detalhada, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual, de modo a demonstrar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato ou de direito e exigem um tratamento distinto daquele inicialmente adotado, conforme prevê o art. 65, caput e inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666/1993;" (Acórdão nº 6.841/2011 - 1ª Câmara)



“1.4.1. determinar à Prefeitura Municipal de Guarujá que, nas contratações custeadas com recursos públicos federais, abstenha-se de formalizar aditivos para atender às necessidades que já eram de conhecimento da administração em momento anterior à licitação.” (Acórdão nº 3.354/2009 - 2ª Câmara)

“9.3. dar ciência ao Datasus quanto à celebração de aditivos que resultaram em acréscimos contratuais de 25% (...), em curto prazo após sua celebração, decorrente de deficiência de planejamento do certame, visto que a demanda de projetos não implementados e o fim do Contrato (...) já eram de conhecimento do órgão antes da realização do certame, sendo assente nessa Corte de Contas que os motivos capazes de ensejar o acréscimo devem ser supervenientes à assinatura do contrato;” (Acórdão nº 1.748/2011 - Plenário)

“26. De igual forma, não merece prosperar a tentativa de defender que alterações posteriores do contrato tiveram respaldo no art. 65 da Lei 8.666/1993, posto que aquele normativo legal regula alterações que possam vir a ocorrer na execução do contrato em razão de certas circunstâncias que devem ser justificadas. Não é o caso que agora se examina, eis que, desde a contratação do projeto básico, já se sabia de sua defasagem e de sua incompatibilidade com o objeto a ser licitado.” (Acórdão nº 1.169/2013 - Plenário)

“Nesse sentido convém observar que é pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que as modificações do projeto licitado devam ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações.” (Acórdão nº 2.619/2019 - Plenário)

“9.2. dar ciência à Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen sobre as seguintes irregularidades constatadas nos processos de contratação da empresa (...), de modo a evitar suas ocorrências doravante: 9.2.1. acréscimo dos serviços do Contrato, dentro do limite legal, justificado, porém sem a comprovação de que a nova situação não poderia ser constatada à época da contratação e de quais os reflexos dessas alterações nos acréscimos pretendidos;” (Acórdão nº 1.134/2017 - Plenário)

“Enfatizei que a jurisprudência desta Corte de Contas estava consolidada no sentido de que seria necessário que tais alterações do projeto licitado estivessem previamente justificadas por meio de pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como decorressem de fatos supervenientes, demonstrando que as soluções especificadas no projeto básico não se revelaram em momento posterior como a mais adequadas. Não estavam presentes nos autos as justificativas para as significativas alterações promovidas nos projetos nem os motivos pelos quais as soluções efetivamente adotadas no projeto executivo já não foram adotadas à época da licitação.” (Acórdão nº 170/2018 - Plenário)

“2. É irregular alteração contratual para incluir, no instrumento pactuado, serviços já previstos no edital como obrigação da futura contratada, mas que foram omitidos na planilha orçamentária da obra. Só se admite alteração, quantitativa ou qualitativa, decorrente de fato superveniente à celebração do contrato, e desde que haja interesse público no aditamento.” (Informativo de Licitações e Contratos nº 368/2019)

22. Aliás, após auditoria ampla retratada no Acórdão nº 1.793/2011 - Plenário, o TCU emitiu determinação abrangente à SLTI/MPOG (atual SEGES/ME), para orientação a todos os órgãos e entidades da administração pública federal, na qualidade de órgão central do SISG:

“9.2. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que: (...) 9.2.2. oriente os órgãos integrantes do Sisg: (...) 9.2.2.2. a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimarem os quantitativos de bens e serviços a serem 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;”

23. Embora mais voltada aos acréscimos quantitativos, tal determinação deixa claro que as falhas de planejamento constituem problema relevante e generalizado na administração pública federal. Daí a preocupação redobrada em demandar justificativa expressa e objetiva para as propostas de modificação dos contratos



administrativos, para que não mascarem erros do próprio órgão público, mas, ao contrário, reflitam necessidades supervenientes e impassíveis de previsão.

24. No presente feito, a justificativa juntada aos autos (fl. 3771/3788) lista e fundamenta as diversas necessidades de alterações ao projeto da obra, com os correspondentes acréscimos e supressões de serviços da planilha orçamentária.

25. Lembramos que, por se tratar de razões de ordem técnica, administrativa ou de conveniência ou oportunidade, não nos cumpre adentrar o mérito da motivação apresentada, conforme Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07.

26. Do ponto de vista jurídico, o documento permite inferir que as modificações visam à melhor adequação técnica e às finalidades de interesse público, como exigem os dispositivos legais.

27. Porém, para plena adequação, reputamos necessário complementar a justificativa acostada aos autos, para analisar individualmente quais dos conjuntos de alterações decorrem de eventos supervenientes à contratação e quais eventualmente decorrem de erros ou omissões do projeto.

28. Cabe verificar, de acordo com as boas práticas da engenharia, quais soluções poderiam e deveriam ter sido cogitadas na fase de planejamento da licitação, nos estudos técnicos preliminares que embasam o projeto básico e, assim, inseridas desde o início em seu escopo, a fim de vincular a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

29. Lembramos que o planejamento da licitação, especialmente em caso de obra, deve assegurar a viabilidade técnica do empreendimento e definir os respectivos métodos de execução, contendo as "*soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem*" (art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93).

30. Por óbvio, são justamente as boas práticas da engenharia que ditam os limites aceitáveis para o nível de precisão das especificações do projeto básico em cada caso concreto. Não se exige um milagre dos engenheiros responsáveis pelo planejamento da licitação, apenas que sigam de forma diligente os padrões consagrados pela boa técnica.

31. Vale ressaltar que as modificações restam autorizadas mesmo diante de falha de planejamento, quando vinculadas à melhor adequação técnica do objeto.

32. Afinal, não caberia prosseguir com uma obra que não atende plenamente à necessidade administrativa e às finalidades de interesse público, ainda que a causa para tal descompasso seja oriunda de um erro da própria Administração.

33. Porém, em tal cenário, tal erro deve ser investigado para apurar eventuais responsabilidades dos projetistas, sejam servidores da Administração ou de empresas contratadas para tal fim, conforme insiste o TCU:

"9.2. determinar à Petrobras que, sempre que necessária a celebração de aditivos contratuais em virtude de falhas no projeto básico ou executivo, apure a atuação das empresas ou profissionais que o elaboraram e promova a correspondente responsabilização civil e contratual;" (Acórdão nº 34/2011 - Plenário)

"9.2.1. faça constar, nos instrumentos convocatório e contratual de futuras licitações para elaboração de projetos básico e/ou executivo, cláusulas que expressem minuciosamente as penalidades cabíveis a serem aplicadas aos Responsáveis pelos erros porventura constatados nesses projetos; 9.2.2. insira, nos futuros contratos que firmar com empresas consultoras/supervisoras, dispositivo a partir do qual elas assumam responsabilidade solidária pela alteração injustificada dos projetos e contratos, bem como pelas medições emitidas com base nessas alterações;" (Acórdão nº 328/2009 - Plenário)

"9.2.1. (...) avalie as revisões de projetos promovidas nas obras (...), para confirmar se as referidas alterações eram tecnicamente necessárias e, em caso positivo, se decorreram de erros das empresas projetistas; 9.2.2. caso sejam confirmados erros das empresas projetistas, responsabilize-as administrativamente por inexecução parcial dos respectivos contratos, conforme dispõe o art. 70 da Lei 8.666/93 e avalie a pertinência de imputar-



lhes as sanções previstas no art. 87 da citada lei, de acordo com a gravidade dos erros cometidos;" (Acórdão nº 1.678/2008 - Plenário)

"9.1.4. abstenha-se de efetuar alterações contratuais a pedido da contratada em casos não insertos no inciso II do art. 65 da Lei n. 8.666/1993, bem como aquelas baseadas no art. 65, inciso I, do dispositivo legal, desacompanhadas das justificativas para o projeto não ter previsto a solução almejada ou os quantitativos corretos (exceto em caso de ampliação discricionária do objeto), e respectiva comprovação de abertura de procedimento administrativo para apurar as responsabilidades pela imprevisão ou erro;" (Acórdão nº 1.200/2010 - Plenário)

"9.8.2. adote medidas administrativas ou judiciais para responsabilização das empresas projetistas, em razão das inconsistências verificadas no projeto básico por elas elaborado;" (Acórdão nº 3.144/2011 - Plenário)

"1.7. Determinar à UFABC que caso a empresa não execute a correção dos vícios construtivos verificados no bloco Alfa, adote as medidas que entender cabíveis contra a construtora, valendo-se do disposto no art. 618 do Código Civil, mesmo se for constatado que as falhas decorrem de deficiências nos projetos da obra, avaliando, ainda a adoção de providências contra outros responsáveis pelas falhas observadas, inclusive o projetista, gerenciador da obra e servidores da UFABC que tiverem concorrido de forma culposa ou dolosa para o surgimento dos defeitos, e informe o resultado das medidas adotadas no relatório de gestão das próximas contas a serem encaminhadas a este Tribunal." (Acórdão nº 605/2014 - Plenário)

34. Atente-se também para o alerta do Informativo de Licitações e Contratos nº 440:

"Por terem elaborado parecer propondo as diversas alterações no projeto licitado, sem justificativas adequadas e suficientes, sem embasamento em estudos técnicos pertinentes e sem a devida demonstração do *"interesse público para a medida e a natureza superveniente dos fatos ensejadores das modificações"*, o fiscal e o gerente do contrato foram apenados com multa por meio do Acórdão 2150/2021-TCU-Plenário."

35. Daí a importância de diferenciar as situações efetivamente incidentes nos autos - alterações decorrentes de eventos supervenientes à contratação *versus* erros de projeto.

36. A propósito, a mesma orientação aplica-se não apenas às alterações qualitativas (acréscimo ou supressão de serviços), mas também àquelas meramente quantitativas (acréscimo ou supressão de unidades de serviços já constantes da planilha orçamentária).

37. A princípio, o regime de empreitada por preço unitário é caracterizado justamente por imprecisões inerentes nas estimativas de quantitativos dos serviços, tanto que deve ser adotado quando o objeto possuir tal natureza, como reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências ou obras de manutenção rodoviária (Acórdão nº 1.978/2013 - Plenário do TCU).

38. Assim, são esperados os aditamentos tendentes a "corrigir" os quantitativos constantes da planilha orçamentária, para assegurar que retratem de forma fidedigna os quantitativos efetivamente executados para cada serviço no decorrer da contratação. Nessa hipótese, não caberia exigir a comprovação da ocorrência de "eventos supervenientes" ou melhor, a própria imprecisão do serviço acaba por equiparar-se a um evento superveniente, que justifica a alteração dos quantitativos contratados, para mais ou para menos, conforme a evolução da execução da obra.

39. Porém, o mesmo não se pode dizer acerca das modificações decorrentes não das imprecisões características dos serviços, mas sim de erros de quantitativos nas planilhas orçamentárias.

40. Lembramos que os quantitativos da planilha orçamentária devem corresponder à estimativa precisa e fidedigna dos quantitativos de serviços e fornecimentos necessários à execução da obra, devidamente previstos em projeto básico elaborado por profissional habilitado de engenharia - tratando-se, aliás, de um dos requisitos essenciais da peça, segundo o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93:

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.



41. Assim, os quantitativos de cada item da planilha devem estar plenamente respaldados nos documentos técnicos que compõem os projetos da obra - tanto que é vedada a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo (art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93).

42. Caso tenha havido erro (e não mera imprecisão) do projetista na definição dos quantitativos estimados de determinado serviço, incide a mesma orientação já abordada: que sejam investigadas as falhas, segundo as boas práticas de engenharia, para fins de eventual apuração de responsabilidades.

43. Por conseguinte, cabe esclarecer a questão sob o ponto de vista técnico, quanto à presença do elemento de superveniência para cada conjunto de alterações propostas, seja para a caracterização da atuação diligente da Administração, seja para a adoção de providências complementares ao constatar o planejamento deficiente.

44. A apresentação de tais esclarecimentos é necessária para que se repute regular o enquadramento das modificações contratuais propostas no art. 65, I, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93.

Prorrogação dos prazos de execução e vigência

45. Nas palavras de Marçal Justen Filho, "*os prazos previstos nos contratos devem ser cumpridos fielmente pelas partes. Seja pelo princípio da obrigatoriedade das convenções, seja pela indisponibilidade dos interesses atribuídos ao Estado, seja pela isonomia, os termos contratuais devem ser respeitados. O ato convocatório define os prazos para execução das prestações. As propostas são formuladas tendo em vista tais exigências. Se a execução de uma certa prestação poderia fazer-se em prazo mais longo, assim deveria constar do próprio ato convocatório. Afinal, a exiguidade do prazo pode ser fator que desincentive a participação de eventuais interessados. A alteração dos prazos contratuais ofende os princípios fundamentais que norteiam as licitações e contratos administrativos. A prorrogação dos prazos contratuais somente pode ser admitida como exceção se verificados eventos supervenientes realmente graves e relevantes, que justifiquem o não-atendimento aos prazos inicialmente previstos.*" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 507)

46. Na mesma direção aponta Luciano Dinis de Souza:

"No caso de realização de obras públicas deverá a Administração definir o cronograma de execução de forma a atender satisfatoriamente o interesse público, mas, também considerar a possibilidade técnica dos interessados poderem cumprir o prazo estipulado. A definição de cronograma sem considerar as variantes de ordem natural, econômica, política, etc., que influem na execução do objeto, como também, definir prazo de execução subestimado pode caracterizar direcionamento da licitação, com inevitável prorrogação de prazos posteriormente, afastando proponentes idôneas que não poderão atender às exigências do instrumento convocatório com propostas que sejam vantajosas à Administração, frustrando desta forma os princípios da licitação. (...)

Como já se afirmou, os prazos deverão ser fielmente observados, e sua prorrogação constitui causa de extrema excepcionalidade, assim, tanto as causas decorrentes da atividade administrativa quanto as decorrentes de caso fortuito ou força maior deverão ser documentalmente registradas para que se possa mensurar o período pelo qual se verifica a impossibilidade de prosseguir na execução da obra ou a diminuição do seu ritmo, com o fim de elaborar um novo cronograma." ("Prorrogação do prazo de execução de contrato", in Revista Zênite de Licitações e Contratos - ILC, nº 140, outubro/2005)

47. Como bem esclarece o colega Advogado da União Dr. Daniel de Oliveira Lins no PARECER Nº 098/2020/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU:

Explica-se: um dos princípios basilares da licitação é o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, expressamente previsto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, e traduzido na máxima de que "o edital faz lei entre as partes".

Tal princípio possui correlação direta com o princípio da isonomia, igualmente previsto no dispositivo citado e, inclusive, erigido a status constitucional, porquanto o art. 37, inc. XXI, da Carta Magna prevê que "as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes".



Se todos os concorrentes devem ser tratados de forma isonômica, as modificações das condições inicialmente previstas por ocasião do certame, no decorrer da execução contratual, devem ser, via de regra, vedadas, cabendo sua admissão somente nas restritas hipóteses previstas em lei.

É certo que o prazo previsto para a entrega do objeto contratual estipulado no edital, quando da realização do certame, é informação que influencia diretamente os concorrentes na decisão de participar, ou não, da competição, bem como no preço e condições ofertadas.

Bem por isso, a alteração dos prazos previstos, depois de encerrada a competição, é medida que pode ser traduzida como ofensa aos direitos dos demais licitantes.

48. Assim, a prorrogação dos prazos de execução contratual deve ser sempre medida de exceção, justificada pela superveniência de fato relevante que impeça o cumprimento das obrigações das partes no lapso inicialmente acordado e, por conseguinte, demande readequação proporcional.

49. Seguindo tal raciocínio, por se tratar de ato excepcional, não basta a mera alegação da necessidade de dilação de prazo. Toda prorrogação deverá ser justificada por escrito (§ 2º do art. 57), mediante a ocorrência de algum dos motivos ensejadores dos incisos I a VI do § 1º do art. 57, devidamente autuado em processo:

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

50. No presente feito, segundo a justificativa (fl. 3771/3788), a necessidade de prorrogação dos prazos contratuais decorre do acréscimo de serviços ao objeto.

51. Enquadra-se, assim, no inciso I: alteração do projeto ou especificações pela Administração, bem como inciso IV: aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato.

52. De fato, conforme registra Marçal Justen Filho, "*quando a causa da delonga é a alteração introduzida unilateralmente pela Administração, terá o dever jurídico de promover a alteração dos prazos. (...) O particular é obrigado a arcar com as consequências das determinações da Administração Pública. Contudo, não tem o dever jurídico de cumpri-las nos mesmos prazos inicialmente pactuados.*"

53. Porém, ressalva o mesmo doutrinador, "*somente poderá conceder-se a prorrogação se a conduta da Administração for causa hábil e suficiente para acarretar a impossibilidade do cumprimento do cronograma anterior. A simples alteração de um projeto não é bastante para provocar a prorrogação. Deverá, por exemplo, evidenciar-se que a alteração do projeto (causa) inviabilizou o cumprimento dos prazos (consequência). Deverá apontar-se a necessidade de aquisição de outros produtos ou a contratação de outro pessoal ou a maior demora na execução de projeto etc.*"

54. Assim, não basta alegar genericamente que as alterações do projeto forcem a prorrogação dos prazos de execução. É necessário demonstrar quais etapas do cronograma físico-financeiro serão concretamente afetadas e, após uma avaliação global, atestar a necessidade do prazo adicional.

55. No caso, além dos mencionados acréscimos, o termo aditivo também suprime outros serviços, o que teoricamente reduziria os prazos de execução de outras etapas do cronograma.



56. **Daí a necessidade de justificar objetivamente a prorrogação, inclusive para esclarecer por que os prazos "liberados" não bastariam para executar os novos serviços, justamente para afastar qualquer alegação de favorecimento à contratada (em frontal quebra dos princípios da isonomia e impessoalidade).**

57. Novamente nos socorremos da doutrina de Luciano Dinis de Souza:

"Em todas essas situações deverá ser comprovada a existência do nexo de causalidade que efetivamente impede a execução conforme o cronograma inicialmente definido. Não basta a simples ocorrência das situações acima descritas, elas deverão refletir negativamente na execução do contrato, tornar impossível a observância do cronograma pelo contratado, bem como, deverão ser alheias às suas ações, ou seja, não poderá o particular dar causa ao atraso. (...)

Deverão produzir-se as provas necessárias à comprovação da ocorrência de uma ou mais das hipóteses previstas no art. 57, § 1º, e seu nexo de causalidade com a impossibilidade de cumprimento de prazo, tudo de forma concomitante, atual à ocorrência, para que não se favoreça indevidamente o contratado com aceitação de justificativas sobre fatos de apuração não tão difícil como, por exemplo, reiterados pedidos de prorrogação por excesso de chuvas, enquanto assiste-se a reclamações de produtores do setor agrícola pelos prejuízos causados pela longa estiagem."

58. Lembramos que a extensão dos prazos de execução pode gerar o direito ao reajuste dos preços dos serviços, caso decorrida a anualidade prevista no contrato. Da mesma forma, a alegação de superveniência de fato excepcional ou imprevisível também autoriza o reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos do art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei nº 8.666/93.

59. Portanto, uma mera prorrogação pode elevar consideravelmente o valor da contratação no futuro - além de, obviamente, atrasar o efetivo atendimento da demanda administrativa e do interesse público agregado à obra.

60. Também por tal motivo, a medida deve sempre vir acompanhada de justificativa robusta ainda que, num primeiro momento, não possua impacto financeiro direto para a Administração.

61. **Assim, cabe complementar a motivação apresentada para demonstrar e fundamentar adequadamente a correlação necessária entre o motivo alegado (acréscimo de serviços ao objeto) e a inviabilidade do cumprimento dos prazos contratuais originais por parte da contratada.**

62. Uma vez apresentados tais esclarecimentos, mostra-se juridicamente regular a proposta de prorrogação, enquadrável no art. 57, § 1º, incisos I e IV, da Lei nº 8.666/93.

63. Já a prorrogação do prazo de vigência do contrato visa compensar os prazos de procedimentos administrativos complementares, sem afetar o prazo de execução dos serviços em si.

64. Trata-se de medida de natureza meramente administrativa, que não impacta os direitos ou obrigações da contratada de modo que não configura qualquer favorecimento ou quebra da isonomia ou impessoalidade.

65. Assim, não se vislumbra óbice jurídico à medida.

Valor das alterações contratuais

Orçamento específico detalhado em planilhas de custos unitários:

66. Nos termos do art. 15 do Decreto nº 7.983/2013, a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão contratante, observadas as regras incidentes para os orçamentos de obras e serviços de engenharia.

67. No presente feito, foi juntada planilha analítica dos acréscimos contratuais (fl. 3815/3843).

68. Embora a Consultoria Jurídica não detenha o conhecimento técnico (ou a competência legal) para analisar a adequação das metodologias adotadas na formação dos preços da referida planilha, cumpre-nos apontar as balizas normativas incidentes, para devida conferência por parte do setor técnico do órgão assessorado.

69. Para os serviços já inclusos na planilha orçamentária que estiverem sofrendo mero acréscimo quantitativo, as mesmas condições contratuais originais valerão também para o aditamento, nos termos do art. 65,



§ 1º, da Lei nº 8.666/93, especialmente quanto à incidência dos preços unitários definidos na proposta da contratada.

70. Já para os novos serviços acrescidos à planilha, cabe elaborar as respectivas composições de custos unitários, com o detalhamento que expresse a descrição, as quantidades, as produtividades e os custos unitários dos materiais, da mão de obra e dos equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida.

71. Conforme as premissas dos arts. 15 e 17, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 7.983/2013, permanecem incidentes os custos unitários de referência do SINAPI da data-base do orçamento de referência da licitação, bem como o percentual de BDI também adotado no orçamento de referência. Utilizando tais parâmetros, o preço unitário do novo serviço deverá ser inferior ao preço unitário de referência oriundo do SINAPI, aplicando-se o mesmo percentual de desconto global ofertado pela contratada em sua proposta original.

72. O TCU adotou tal orientação no paradigmático Acórdão nº 2.622/2013 - Plenário, com redação dada pelo Acórdão nº 2.440/2014 - Plenário:

9.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que: (...)

9.3.2. oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a: (...)

9.3.2.6. estabelecer, nos editais de licitação, que, na hipótese de celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços, o preço desses serviços será calculado considerando o custo de referência e a taxa de BDI de referência especificada no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos arts. 14 e 15 do Decreto n. 7.983/2013;

73. E, em resposta a nova consulta, corroborou tal tese no Acórdão nº 2.699/2019 - Plenário:

9.2.2. em caso de necessidade de celebração de termos aditivos em contratos de obras públicas, deve ser observado o disposto nos arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013, sendo necessário, para tanto, que se realize análise da planilha confrontando a situação antes e depois do aditivo pretendido para averiguar quanto à eventual redução no percentual do desconto originalmente concedido;

9.2.3. na hipótese de celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços, tal qual consta na publicação "Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas" (TCU, 2014), o preço desses serviços deve ser calculado considerando o custo de referência e a taxa de BDI de referência especificada no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos arts. 14 e 15 do Decreto n. 7.983/2013;

9.2.4. nas situações em que, em virtude do aditivo, houver diminuição do desconto originalmente concedido, pode-se incluir parcela compensatória negativa como forma de se dar cumprimento ao art. 14 do Decreto 7.983/2013, ressalvada a exceção prevista em seu parágrafo único;

74. **Assim, o percentual de desconto ofertado pela contratada em sua proposta vencedora deve incidir não apenas sobre o preço global do contrato, mas também no cálculo do preço unitário de cada novo serviço acrescido ao objeto.**

75. Em caso de inviabilidade da definição dos custos com base no SINAPI, os custos poderão ser apurados por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado (art. 6º do Decreto nº 7.983/2013).

76. Por óbvio, deve ser adotado o referencial de preços que melhor reflita os preços médios de mercado dos serviços licitados no local de execução, conforme decisão técnica do orçamentista, a ser devidamente fundamentada.

77. Em caso de realização de pesquisa de mercado, o orçamentista deve seguir as diretrizes aplicáveis da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 05/08/2020, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da



administração pública federal - e ainda vigente para as licitações e contratações regidas pela Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/2002.

78. Para tais custos extra-SINAPI, caberá juntar aos autos as respectivas composições de custos unitários, a fim de demonstrar justamente quais referenciais foram considerados na definição dos novos valores.

79. **Assim, cumpre ao setor técnico atestar a observância das regras elencadas na elaboração da planilha orçamentária relativa ao presente aditamento:**

- a) adotar os preços unitários da contratada para os serviços já constantes da planilha;
- b) adotar os custos de referência do SINAPI (data-base do orçamento de referência da licitação) e o BDI de referência da licitação para os novos serviços acrescidos, descontando de cada novo preço unitário o percentual de desconto global ofertado pela contratada em sua proposta original;
- c) seguir o procedimento correlato do art. 6º do Decreto nº 7.983/2013, em caso de inviabilidade da definição dos custos com base no SINAPI, juntando aos autos as respectivas composições de custos unitários.

Anotação de responsabilidade técnica das planilhas orçamentárias

80. Compulsando os autos, observa-se que os documentos técnicos são objeto de emissão de registro no Conselho competente (fl. 3851).

Manutenção do percentual de desconto ofertado na licitação:

81. Nos termos do art. 14 do Decreto nº 7.983/2013, "a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária".

82. Tal cálculo incide sobre o valor global do contrato - ou seja, não afeta a planilha do aditamento em si, mas sim da obra inteira, após as alterações empreendidas (acréscimos ou supressões de serviços).

83. O percentual de desconto a ser preservado é aquele decorrente da proposta vencedora da contratada. Se o valor de referência da licitação era R\$ 100.000,00, por exemplo, e a empresa venceu com o preço global de R\$ 80.000,00, então seu desconto equivale a 20%.

84. Caberá então recalcular o preço global de referência da obra pós-aditamento. Para tanto, o órgão preencherá a planilha completa da obra (após a inserção das modificações) com base nos custos unitários do sistema de referência da data da elaboração do orçamento original, além do mesmo percentual de BDI então utilizado.

85. Daí o órgão comparará o novo valor global proposto para o contrato, definido de acordo com as regras próprias do aditamento: deverá estar, no exemplo anterior, ao menos 20% abaixo do preço global de referência recalculado. Caso o desconto tenha sido reduzido em desfavor da Administração (para 10% ou 15%, por exemplo), caberá incluir uma parcela compensatória negativa sobre o novo valor global do contrato para reativar a proporção de desconto mínimo - conforme a orientação do TCU no Acórdão nº 2.699/2019 - Plenário.

86. Segundo consta no manual de "Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas" do TCU, tal desconto complementar deve ser abatido proporcionalmente do valor total de cada medição:

"Na prática, surgem diversas dúvidas sobre a forma correta de se proceder, pois, no caso de aditamentos contratuais, o percentual de desconto inevitavelmente será alterado e a sua manutenção obrigaria a alteração dos preços unitários pactuados. Todavia, a cada nova medição haveria alteração dos quantitativos pagos e novos preços unitários precisariam ser calculados para manter o desconto original do contrato.

Diante do exposto, a melhor forma de operacionalizar o mecanismo seria efetuar o pagamento dos serviços cujo quantitativo foi alterado pelos preços originais, porém, fazendo-se uso de uma parcela compensatória negativa a ser abatida do total de cada medição para manter o desconto."

87. **Assim, a manutenção do percentual de desconto determinada pelo Decreto nº 7.983/2013 é sempre verificada com base nos VALORES GLOBAIS DO CONTRATO (comparação entre as planilhas orçamentárias**



COMPLETAS da obra pós-aditamento), e não com base no valor do aditivo em si (restrito aos valores dos acréscimos e supressões), ou dos preços unitários dos serviços afetados.

88. O valor global do contrato pós-aditamento com base nos preços da contratada deve ser comparado com o valor global do contrato pós-aditamento com base nos preços de referência da Administração - e então verificada a manutenção do percentual de desconto obtido na licitação.

89. **No presente feito, novamente, não detemos o conhecimento técnico (ou a competência legal) para avaliar a observância de tais regras no cálculo empreendido na planilha orçamentária do aditivo, cabendo ao setor técnico atestar a observância de tal procedimento na apuração do referido desconto.**

90. Como exceção, no regime de empreitada por preço unitário, em casos excepcionais e justificados, a diferença poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação (art. 14, parágrafo único, do Decreto nº 7.983/2013).

91. Em tal hipótese, por óbvio, a decisão administrativa deverá ser objetivamente motivada, conforme as condições impostas pelo dispositivo normativo.

Observância dos limites de alteração contratual:

92. Para as obras ou serviços de engenharia, os acréscimos ao objeto não podem ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato. Já as supressões também se limitam ao mesmo percentual - exceto em caso de acordo celebrado entre os contratantes.

93. Os limites máximos aplicam-se tanto às alterações qualitativas quanto quantitativas e, de acordo com a jurisprudência do TCU e a Orientação Normativa AGU nº 50/2014, os dois conjuntos – acréscimos e supressões – devem ser computados em separado e sem compensações de saldos.

94. No presente feito, segundo a Memória para Decisão (fl. 3771/3788), os acréscimos e supressões empreendidos no aditamento se encontram dentro dos limites legais.

Demais formalidades legais relativas ao aditamento

Autorização prévia da autoridade competente para celebrar o contrato:

95. A alteração foi autorizada pelo Ordenador de Despesas (fl. 3855).

Limites e instâncias de governança para a contratação de serviços

96. No presente caso, o órgão assessorado declarou que o objeto licitado não constitui atividade de custeio (fl. 3753), o que afasta a aplicação do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, que estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal.

Previsão de recursos orçamentários

97. O Ordenador de Despesas elaborou declaração de que a despesa possui previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas, para o exercício financeiro em que se realizará a despesa (fl. 3856), o que atende ao disposto nos artigos 167, inciso II, da Constituição Federal⁶, 73 do Decreto-Lei nº 200, de 1967,⁷ 6º, inciso XXIII, alínea j, 18, *caput*, 40, inciso V, alínea c, e 72, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.⁸

⁶ Art. 167. São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

⁷ Art. 73. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei.

⁸ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: (...) j) **adequação orçamentária**; (...).



Cronograma físico-financeiro

98. No presente caso, houve adequação do cronograma físico-financeiro aos prazos de execução e vigência que se pretende alterar (fl. 3847).

Comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação

99. Nos termos do artigo 55, XIII da Lei nº 8.666, de 1993, a Contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação.¹

100. No presente caso, o órgão assessorado instruiu os autos com Certidão negativa correccional, emitida pela Controladoria-Geral da União (fl. 3857); Certidão negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (fl. 3858); Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (fl. 3859); Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos trabalhistas (fl. 3860); Declaração de situação cadastral do fornecedor no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (fl. 3861) e Extrato de Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica, emitida pelo Tribunal de Contas da União (fl. 3862).

101. **Recomendamos ao órgão assessorado que instrua os autos com consulta ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (CNJ) do sócio majoritário da empresa contratada, conforme previsão contida no art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992.**

102. **Recomendamos ainda ao órgão assessorado que junte aos autos consulta ao Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados – CADIN da empresa, conforme determina o art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002.⁹**

103. **Destacamos também que deve o órgão assessorado tomar as medidas necessárias para que todos os documentos necessários à comprovação da regularidade da contratada estejam válidos na data da assinatura do termo aditivo.**

Inocorrência de solução de continuidade

104. Conforme a 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."

105. No presente caso, o contrato possuía vigência até 12/12/2023. Antes desse prazo, foi celebrado, em 1/12/2023, o 2º termo aditivo, prorrogando a vigência contratual até 10/4/2024. Em 26/2/2024, foi assinado o 3º termo aditivo contratual que prorrogou a vigência até 8/10/2024, não havendo, portanto, solução de continuidade.

Análise da minuta de termo aditivo

106. A minuta de termo aditivo foi juntada aos autos (fl. 3268/3272) e segue o modelo elaborado pela Consultoria-Geral da União¹⁰. Quanto a esse documento, recomendamos as seguintes correções:

107. A cláusula 2.1 da minuta informa que "2.1. Sejam mantidos os valores iniciais da contratação que é de R\$ 2.518,899,29 (...)".

108. Contudo, o valor inicial da contratação é de R\$ 2.248.385,93, conforme termo de contrato.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o Inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...).

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: (...) IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

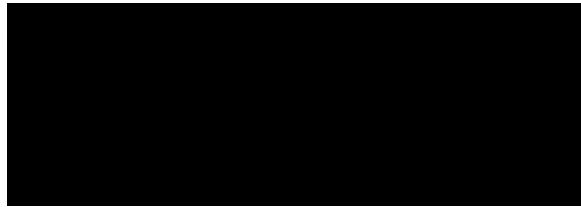
⁹ Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para: (...) III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.



109. Por isso, recomendamos ao órgão assessorado que altere o Item 2.1 da minuta de termo aditivo para que conste a informação de que o valor contratual foi alterado, indicando o novo valor total do contrato.

CONCLUSÃO

110. Ante o exposto, considerados os limites da análise jurídica, abstraídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, manifestamo-nos pela possibilidade do prosseguimento do feito, desde que sejam atendidas as recomendações apontadas neste opinativo, notadamente no que concerne às recomendações inseridas nos parágrafos 13, 14, 27, 43, 54, 56, 74, 79, 87, 89, 101, 102, 103 e 109 acima.



Recife, 10 de abril de 2024.

Sisape nº 1742585

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) e da chave de acesso 0bfd948b.



DIEEx Simplificado Nº 90-SOM/Comdo 1Gpt E
EB: 64278.006648/2024-06
URGENTE

João Pessoa, PB, 22 de abril de 2024.

Do Assessor Especial da Escola de Sargentos do Exército
Ao Sr Chefe da Seção de Obras Militares, Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia

Assunto: Pendências do PARECER nº 336/2024/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, de 10 de abril de 2024, referente ao Contrato Nº 15/2022.

Anexos:

- 1) Resposta_ao_Parecer_da_CJU_4TA_TC15-2022_CEOassinado.pdf
- 2) documento-1.pdf

Em atenção ao DIEEx do anexo, encaminho a resposta da CEO/ESE ao Parecer nº 336/2024/NJUR/E-CJU/CGU/AGU, de 10 de abril de 2024, que versa sobre a análise do Termo Aditivo nº 4/2024 do Contrato nº 15/2022 para que seja dado prosseguimento ao processo.

[Redacted Signature]

Assessor Especial da Escola de Sargentos do Exército

80 ANOS DO INÍCIO DAS OPERAÇÕES DA FORÇA EXPEDICIONÁRIA BRASILEIRA NO TEATRO DE OPERAÇÕES EUROPEU



Documento assinado eletronicamente, por meio de assinatura simples, pelo(a) Cel [Redacted] em 22/04/2024, às 14:05 conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no §3º, art. 4º, do Decreto nº 10.543 de 13/11/2020 da Presidência da República.

whZ3-nwKg-QYYE-vpy5



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
COMANDO DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA
(1º Grupamento de Engenharia/1955)
GRUPAMENTO GENERAL LYRA TAVARES**

RESPOSTA AO PARECER N. 336/2024/NJUR/E-CJU/CGU/AGU

Seguem abaixo as justificativas ao Parecer da CJU, **pertinentes a este órgão técnico de engenharia**, referente ao Processo Administrativo nº 64278.014715/2022-96 da Tomada de Preços Nº 3/2022 do Comando do 1º Grupamento de Engenharia, cujo objeto é a Construção da Comissão Especial de Obras da Escola de Sargentos do Exército (CEO/ESE).

1. Quanto às modificações qualitativas e quantitativas ao objeto contratual (parágrafos 27 e 43)

Conforme a justificativa que motivou a memória para decisão para o 4º Termo Aditivo ao Termo de Contrato Nº 15/2022, os conjuntos de alterações que motivaram as modificações qualitativas e quantitativas ao objeto são do ponto de vista técnico essenciais para a conclusão do objeto contratual. E tais alterações não foram previstas na área de planejamento devido as adequações necessárias durante a execução motivadas pelos ajustes em projeto executivo e para melhor adequação técnica do objeto contratado.

2. Quanto às prorrogações dos prazos de execução e vigência (parágrafos 54, 56 e 61)

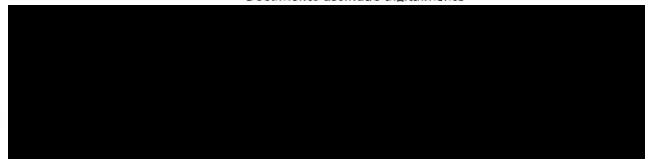
Conforme pontuado na justificativa técnica e também no cronograma físico-financeiro contratual, é possível observar que as etapas prorrogadas são de acordos com as etapas acrescidas, visto que é necessário de fato a aprovação e assinatura do termo aditivo para a autorização da execução dos serviços, e assim, foram previstas as prorrogações no prazo. Além disso, outro fator de relevância foi o acréscimo de projetos executivos essenciais para a conclusão do objeto contratual, cujo período de acréscimo prevê a execução e aprovação dos mesmos.

3. Quanto ao valor das alterações contratuais (parágrafos 74, 79, 87, 89)

Através da Planilha de Cálculo de Valor do Aditivo (PCVA) anexada junto à memória de decisão, o desconto complementar foi previsto no valor de aditivo de forma a manter o desconto inicialmente ofertado pela contratada. Além disso, conforme Composição de Preço Unitário também anexado, foram observadas as regras na adoção dos preços unitários.

Recife, PE, 16 de abril de 2024.

Documento assinado digitalmente



Engenheira de Fortificação e Construção

Fiscal Técnico do Contrato

CREA RNP 20211373142



DIEx Simplificado Nº auto
EB: auto
URGENTE

João Pessoa, PB, 11 de abril de 2024.

**Do Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia
Ao Sr Chefe da Seção de Obras Militares**

Assunto: Pendências do PARECER nº 336/2024/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, de 10 de abril de 2024, referente ao Contrato Nº 15/2022.

Referências:

a) Diex Simplificado nº 71-SOM/Comdo 1Gpt E, de 25 MAR 24.

Anexos:

- 1) Ofício cju.pdf
- 2) Parecer.pdf.pdf

1. Informo que este Ordenador de Despesas recebeu o parecer nº 336/2024/NJUR/E-CJU/ENGENHARIA/CGU/AGU, de 10 de abril de 2024, encaminhado através do Ofício nº 131/2024/CJU-PB/CGU/AGU, de 10 de abril de 2024, que versa sobre a análise realizada nos autos do processo do Contrato Nº **15/2022**, referente ao **Termo Aditivo nº 04/2024**.

2. No intuito de dar prosseguimento ao processo, solicito verificar a possibilidade de atender às recomendações dos parágrafos 27, 43, 54, 56, 74, 79, 87 e 89, cujo texto se encontra em negrito, constantes do parecer anexo.

3. Ressalto que o prazo de **execução se expira em 11/04/2024** e o prazo de **vigência do referido contrato expirará em 08/10/2024**.

[REDACTED]
Ordenador de Despesas do 1º Grupamento de Engenharia

**80 ANOS DO INÍCIO DAS OPERAÇÕES DA FORÇA EXPEDICIONÁRIA BRASILEIRA NO TEATRO DE
OPERAÇÕES EUROPEU**