



MARINHA DO BRASIL

GRUPAMENTO DE NAVIOS HIDROCEANOGRÁFICOS

REGULARIDADE DA EMPRESA CONTRATADA

Tendo em vista que a instituição contratada está sediada no exterior, não foi possível realizar o levantamento de certidões e declarações comumente exigidas das entidades sediadas no Brasil.

Entretanto, no decorrer do Processo Administrativo NUP: 63453.000419/2024-39, alusivo ao TJIL nº 11/2024, fica comprovado que a empresa contratada preenche os requisitos de habilitação mínimos necessários para a presente contratação.

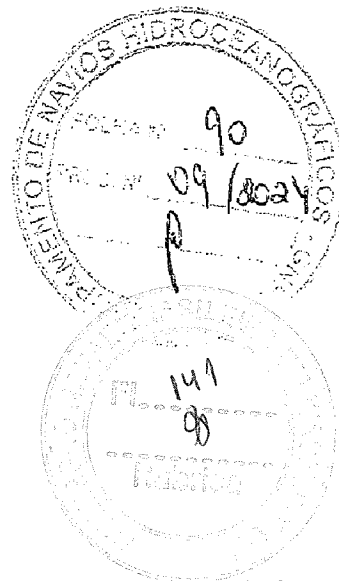
Outrossim, ante ao histórico de bom atendimento da empresa KVH Inc. por ocasião da execução dos diversos contratos já celebrados com o Comando da Marinha, reitera-se que a contratada mantém as condições de habilitação e, destarte, tem qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações da empresa.

Niterói-RJ, 11 de Outubro de 2024.

THIAGO GOMES DE SOUSA

Capitão-Tenente (IM)

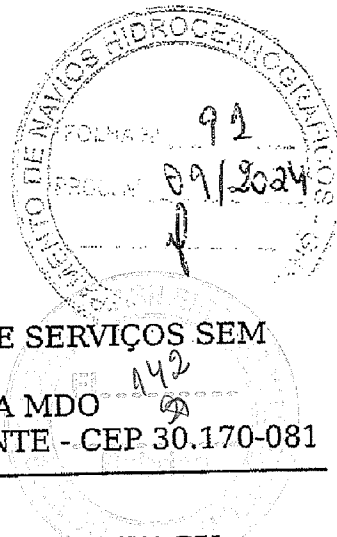
Encarregado do Setor de Licitações e Contratos



ST. FRANCIS



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM
DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA
COORDENAÇÃO GERAL - SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA MDO
RUA SANTA CATARINA, 480 - 6º ANDAR - LOURDES - BELO HORIZONTE - CEP 30.170-081



PARECER REFERENCIAL n. 00004/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU

NUP: 00688.000255/2023-95

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL
DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA (E-CJU/SSEM)**

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ORIENTAÇÃO NORMATIVA E-CJU/SSEM Nº 001/2022, QUE CONCLUIU PELA DESNECESSIDADE DA MODIFICAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO SER FORMALIZADA POR TERMO ADITIVO, DESDE QUE ATENDIDOS OS PRESSUPOSTOS QUE ESPECIFICA (ALTERAÇÃO DENTRO DOS LIMITES PERCENTUAIS DEFINIDOS EM LEI COMO DE ACEITAÇÃO OBRIGATÓRIA POR PARTE DO CONTRATADO E INTANGIBILIDADE DA EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO AJUSTE). MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL QUE TRAZ ORIENTAÇÕES A SEREM OBSERVADAS PELO ÓRGÃO ASSESSORADO QUANDO DA PRÁTICA DO ATO UNILATERAL DE ALTERAÇÃO (ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES) -- QUANTITATIVA OU QUALITATIVA -- DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA FIRMADOS PELOS ÓRGÃOS ASSESSORADOS PELA E-CJU/SSEM. QUADRO NORMATIVO QUE ABRANGE TANTO OS CONTRATOS FIRMADOS SOB A ÉGIDE DA LEI N. 8.666/93 E 10.520/02, QUANTO SOB A NOVA LEI N. 14.133/21.

1. PRELIMINARMENTE.

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

1.2. Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

2. LIMITES DA CONTRATAÇÃO E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA.

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

3.1. Considerações gerais.

3.2. Pressupostos/requisitos: a) Observância dos limites percentuais máximos previstos em lei; b) Impossibilidade de descaracterização/desnaturação do objeto pactuado; c) Da justificativa. Natureza superveniente do fato ensejador da alteração; d) Considerações acerca da base de cálculo sobre a qual deve incidir o percentual da alteração contratual; e) Da necessidade de acréscimos e supressões serem analisados separadamente. Impossibilidade de compensação; f) Verificação quanto a prática de "jogo de planilha". Manutenção da



acréscimo); K) Adequação do valor da garantia contratual, 1) e 2) adequação.

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

I. RELATÓRIO

I.1. Do objeto da manifestação jurídica referencial.

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela e-CJU/SSEM em procedimentos de **alteração unilateral (acréscimo/supressão) --- quantitativa e/ou qualitativa** --- de contratos administrativos que tenham por objeto a prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra.
2. Inicialmente, registre-se que a presente manifestação referencial cumpre um papel complementar de orientação jurídica, cujas orientações devem ser observadas pelos órgãos assessorados por ocasião da aplicação da **Orientação Normativa nº 001/2022 desta mesma e-CJU/SSEM**.
3. A título de recordação, a referida Orientação Normativa firmou o entendimento de que é dispensável a celebração de termo aditivo para formalização de alterações unilaterais (acréscimo/supressão) --- **quantitativas e/ou qualitativas** --- do contrato administrativo, desde que:
 - a) as modificações estejam dentro dos limites percentuais que a legislação impõe como de aceitação obrigatória ao contratado; e
 - b) a modificação mantenha intangível a equação econômico-financeira inicial do contrato.
4. Sendo dispensada a elaboração de termo aditivo para a formalização deste tipo de alteração contratual, a conclusão da ON foi igualmente pela desnecessidade, à luz do art. 38, parágrafo único, da lei nº 8.666/93, e art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, do seu encaminhamento ao órgão de consultoria jurídica para exame prévio obrigatório.
5. Ficaram ressalvadas as hipóteses em que o gestor público demande esclarecimentos pontuais ou assessoramento sobre questões de natureza jurídica que eventualmente suscitem dúvidas específicas quanto a forma de proceder na prática do ato.
6. É neste ponto que o presente Parecer Referencial cumpre seu propósito. Antecipamo-nos às eventuais dúvidas de natureza jurídica que estes tipos de alteração contratual unilateral podem suscitar, abordando as principais questões que tangenciam a temática e trazendo, sobre elas, os esclarecimentos/orientações que devem nortear a atuação do gestor público.
7. Dessa forma, considerando que a inexistência de termo aditivo torna desnecessário o envio do expediente para exame obrigatório da consultoria jurídica, entendemos que a observância das orientações exaradas neste Parecer Referencial confere a

necessária segurança jurídica ao gestor público quando da prática do ato unilateral de alteração quantitativa e/ou qualitativa, à luz da doutrina, jurisprudência e pareceres da AGU acerca da temática, **devendo ser seguidas quando da aplicação da Orientação Normativa nº 001/2022 desta e-CJU/SSEM.**

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

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

9. A Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, inaugurou a denominada *manifestação jurídica referencial* no âmbito da Advocacia-Geral da União, em resposta aos reclamos por uma maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade da atuação dos seus órgãos consultivos.

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

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

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

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

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

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

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

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

restringiria a mera conferência de documentos ou a enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

14. Quanto ao primeiro requisito, tem-se que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes tem o potencial de impactar a atuação deste órgão consultivo, em desprestígio ao princípio da razoável duração do processo, e, ocasionalmente, à segurança jurídica. Deveras, a multiplicidade desse tipo de demanda traz impactos negativos no tempo em que os advogados poderiam se dedicar ao estudo e aprofundamento de matérias verdadeiramente complexas e relevantes, nos mais variados temas.

15. Cumpre registrar que a presente manifestação tem também por objetivo atualizar o **Parecer Referencial nº 00001/2018/CJU/TO**, a cujos termos esta e-CJU/SSEM manifestou adesão (vide NUP n. 00688.001069/2021-10) e que trata do mesmo tema, porém sob a égide da Lei n. 8.666/93. Referido Parecer foi atualizado à luz do novo regime jurídico da Lei n. 14.133/21 e também do entendimento firmado na Orientação Normativa nº 001/2022 desta e-CJU/SSEM. A rigor, portanto, está havendo apenas a substituição de manifestação referencial sobre a matéria.

16. A e-CJU/SSEM é a segunda maior unidade virtualizada --- atrás apenas da e-CJU/Aquisições ---, lida com uma gama relevante de diferentes tipos de contratações de serviços, num total de mais de 5.000 (cinco mil) processos distribuídos somente no ano de 2022. Todavia, vem sofrendo reduções no número de Advogados de seu corpo jurídico, principalmente em razão da saída de colegas para atuarem em outras unidades da AGU, o que acaba resultando em um cenário de escassez de pessoal e sobrecarga.

17. Neste cenário, a elaboração de manifestações jurídicas referenciais enquanto medida gerencial para equilibrar o aumento da demanda de processos nesta unidade consultiva tem sido prática adotada pela e-CJU/SSEM desde sua criação no ano de 2020, o que inclusive foi digno de menção honrosa no último **Relatório de Correição Ordinária nº 41/2021** da Corregedoria da Advocacia-Geral da União (NUP 00406.000031/2021-31):

109. Verifica-se, portanto, que a adoção desse procedimento é uma realidade digna de elogio na rotina da unidade, vez que a utilização de manifestações jurídicas referenciais é um importante instrumento de gerenciamento das demandas repetitivas.

18. Nesse sentido, a presente manifestação referencial pode ser considerada, sob certa perspectiva, uma continuidade da política de tratamento conferida por esta e-CJU à temática da **desburocratização e simplificação de procedimentos de contratação que, a par de apresentarem baixa complexidade, estão em um contexto de maior grau de maturação e consolidação em termos de entendimentos** (vide Ofício nº 00001/2020/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU; seq. 1 do NUP 00688.001194/2020-31).

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

20. A presente proposta de padronização diminuirá a necessidade de análise individualizada de demandas relativas a dúvidas jurídicas que possam surgir por ocasião das

alterações unilaterais sobre as quais versam a Orientação Normativa nº 001/2022 desta e-CJU/SSEM, enfrentando as principais questões que este tipo de demanda enseja e consolidando as orientações respectivas do ponto de vista jurídico.

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

22. Quanto ao segundo requisito, saliente-se que a dispensa de análise jurídica individualizada de processos que tenham por objeto as **alterações unilaterais versadas na Orientação Normativa nº 001/2022 desta e-CJU/SSEM** se justifica em razão deste tipo de demanda se qualificar pela análise predominante de aspectos **técnicos** e/ou meramente administrativos, cuja conferência é de atribuição dos agentes responsáveis pela instrução processual.

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

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

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

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

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

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

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



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

(...)

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

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

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

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

29. 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.

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

II. ANÁLISE

II.1. Limites da contratação e instâncias de governança.

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

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

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

I - titulares de cargos de natureza especial;

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

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

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

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

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

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

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

II.2. Avaliação de conformidade legal.

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

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

---, preferencialmente, a



obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

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

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

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

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

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

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

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

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

II.3.1. Considerações gerais.

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

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

(...)

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso I do caput deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

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

I - unilateralmente pela Administração:

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

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, ~~nas~~ ^{em} mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

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

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

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

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

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

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

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

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

45. Para efetiva distinção entre alteração contratual *qualitativa* e *quantitativa*, cita-se o ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr (*in* Licitação Pública e Contrato, 2015 n. 961-962):



alteração e quantitativa ou qualitativa deve-se investigar a sua causa em vista da natureza do seu objeto. Trocando-se em miúdos, se o que se pretende é aumentar ou diminuir a quantidade, o tamanho ou a dimensão do objeto, está-se diante de alteração quantitativa e tudo que for mudado na planilha para tal propósito deve ser computado como parte e resultado desta alteração quantitativa. Se o que se pretende é alterar o projeto ou especificações, a qualidade do objeto, sem afetar a sua quantidade, tamanho, ou dimensão, está-se diante de alteração qualitativa e tudo que for mudado na planilha para tal propósito deve ser computado como parte desta alteração qualitativa. (...) suponha-se que a Administração contratou a obra de reforma de uma sala de estudos. O objeto do contrato é a sala de estudos. Na planilha do contrato, há a previsão de fornecimento e instalação de dez luminárias, empregadas na reforma. Insista-se que o objeto do contrato é a sala de estudos e não as luminárias. No curso da execução da reforma, lança-se no mercado luminária mais econômica e mais eficiente do que a contratada. Então altera-se o contrato para substituir as luminárias. A reforma continua com a mesma quantidade (é uma reforma somente, não passam a ser duas ou três), tamanho ou dimensão (não se vai reformar uma área maior ou menor). Portanto, a alteração contratual para a substituição das luminárias é qualitativa, ainda que na planilha do contrato as luminárias previstas originalmente sejam "suprimidas" e as novas "acrescidas".

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

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

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

mesmo com a concordância da outra parte, não pode ser realizado. A redução de até 25% do valor atualizado do contrato pode ser unilateral, mas a supressão do objeto além desse percentual só é possível mediante concordância do contratado, ou seja, deve ser bilateral. (Apenas a Administração pode determinar a alteração unilateral) o particular contratado não. (Renato Geraldo Mendes (coord) - Lei de Licitações e Contratos Anotada, Zênite, 9ª ed., págs. 1171/1172)

48. Consignadas estas noções introdutórias, passa-se à abordagem das questões jurídicas inerentes aos atos de acréscimos e supressões --- quantitativas e qualitativas --- de contratos de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra.

II.3.2. Pressupostos/requisitos.

a) Observância dos limites percentuais máximos previstos em lei.

49. A presente manifestação jurídica referencial tem o escopo de ser um complemento à Orientação Normativa n. 01/2022 desta e-CJU/SSEM, a qual, por sua vez, é clara ao afirmar que seu âmbito de aplicação está restrito às alterações unilaterais (acréscimos e/ou supressões) --- quantitativas e/ou qualitativas --- dentro dos limites percentuais fixados na legislação como de aceitação obrigatória pelo contratado (art. 125 da Lei n. 14.133/21).

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

51. Não se olvida que existe certa discussão sobre a aplicabilidade dos limites percentuais máximos de acréscimo e supressão sobre as hipóteses de alteração **qualitativa**.

52. Para parte da doutrina, o limite máximo de 25% ou 50% do valor inicialmente contratado se aplicaria exclusivamente às alterações *quantitativas* do objeto do contrato. Argumenta-se que a análise da repercussão da alteração contratual **qualitativa exclusivamente** sob o enfoque financeiro seria insuficiente, correndo-se o risco de frustrar, nos casos concretos, o próprio interesse público buscado no contrato celebrado.

"Por outro lado, não é cabível vedar alterações que superem o referido limite nas hipóteses do art. 124, I, al. "a", que se referem às alterações qualitativas.

A alínea "a" do inc. I do art. 124 dispõe sobre situações em que a execução de certo projeto evidencia-se como inviável.

É impossível manter a concepção original do empreendimento, eis que conduziria a resultado desastroso.

Portanto, configura-se situação em que Administração tem o dever de promover a alteração. Omitir a modificação equivaleria a infringir o princípio da indisponibilidade dos interesses fundamentais."

53. Para outros, contudo, o teto percentual se aplicaria tanto para acréscimos/supressões resultantes de alterações *quantitativas* quanto para aqueles que acarretam alterações *qualitativas*:

Os limites genéricos importam o respeito ao direito dos contratados e a interdição da fraude à licitação.

(...)

Mesmo que se entenda que não se possa extrair diretamente do art. 65, I, a, essa ilação, em virtude da não-referência aos limites máximos de acréscimo e supressão de valor, a inexistência desses limites não se coaduna com o Direito, pois pode ser deduzida a partir do art. 58, I, da Lei de Licitações e Contratos, anelado pelo princípio da proporcionalidade, em virtude da observância aos direitos do contratado.

A utilização da proporção adequada nos atos da Administração é condição de legalidade deles. O atendimento ao interesse público não deve ser esteio a sacrifícios desnecessários do interesse privado. É o que reza o princípio da proporcionalidade, que proíbe os excessos da Administração.

(...)

Acreditamos até que poucos contratariam com a Administração se não houvesse limites objetivos, claros e fixados em lei a esse poder de alteração unilateral a ela concedido.

(...)

Por isso, nos alinhamos à tese de que as alterações unilaterais qualitativas estão sujeitas aos mesmos limites escolhidos pelo legislador para as alterações unilaterais quantitativas, previstos no art. 65, § 1.º, da Lei 8.666/93, não obstante a falta de referência a eles no art. 65, I, a, da mencionada Lei. Fundamentamo-nos na necessidade de previsão de limites objetivos e claros em Lei, no princípio da proporcionalidade e no respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da Lei 8.666/93.

(FURTADO, Lucas Rocha; CAVALCANTI, Augusto Sherman. Os limites legais às alterações de contratos administrativos - Possibilidade de extrapolação. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1084/1141>. Acesso em 24.02.2023).

54. Este parecer ser também o entendimento prevalecente no Tribunal de Contas da União, conforme Decisão nº 215/1999 --- aplicável *mutatis mutandis* ao novo regime legal da Lei 14.133/21 ---, cujo excerto, por relevante, segue adiante transcrito:

"[...]

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos:

a) **tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93**, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

55. A nova lei de licitações parece corroborar essa segunda corrente, considerando que, diferentemente do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o art. 125 da Lei nº 14.133/21 é expresso ao afirmar que as alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei --- isto é, alterações *quantitativas* e *qualitativas* --- podem ser oponíveis

compulsoriamente aos contratados no percentual ali fixado.

56. Pensamos, todavia, que esta discussão não influi no raciocínio desenvolvido neste parecer referencial. Isso porque, conforme afirmado anteriormente, a presente manifestação referencial tem por finalidade servir de orientação jurídica complementar ao gestor público quando da aplicação da Orientação Normativa nº 001/2022 desta mesma e-CJU/SSEM. E esta, como é cediço, trata especificamente das alterações (acréscimo/supressão) — quantitativas e qualitativas — impostas de modo unilateral e compulsório, dentro dos limites de 25% ou 50%.

57. Não se está discutindo, portanto, se alterações *qualitativas* podem ou não ultrapassar os limites definidos no art. 125 da Lei nº 14.133/21 (art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93), mas sim até qual percentual pode este tipo de alteração ser imposta unilateral e compulsoriamente ao contratado. E neste aspecto, penso que a doutrina seja unânime em defender a limitação aos percentuais expressamente previstos em lei.

58. Desse modo, alterações *qualitativas* podem até superar tais patamares, porém de forma excepcional e mediante necessária concordância do particular.^{[1][2]} :

59. Todavia, como afirmado anteriormente, frise-se, alterações **que superem os referidos percentuais previstos no art. 125 da Lei nº 14.133/21 (art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93)** não são objeto deste Parecer Referencial, nem o são da Orientação Normativa nº 001/2022/e-CJU/SSEM, de modo que devem ser necessariamente encaminhados para análise individualizada da consultoria jurídica.

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

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

61. Sugere-se, portanto, que o gestor ateste que foram observados os limites percentuais previsto no art. 125 da Lei nº 14.133/21 (art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93) e especifique a forma de cálculo adotada.

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

b) Impossibilidade de descaracterização/desnaturação do objeto pactuado.

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

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do *caput* do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

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

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



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

(...)

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

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

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

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

(TCU; Acórdão 1536/2016-Plenário)

68. Esta questão ganha contornos de especial relevância e demanda atenção redobrada do gestor público nos casos de alterações **qualitativas**, pois o risco de transfiguração do objeto é maior neste tipo de alteração. Acerca do tema, convém transcrever uma vez mais o que diz a doutrina, *in verbis*:

O Encargo "E" não é imutável e pode, por várias razões, sofrer alterações durante a execução do contrato. (...) O limite para a alteração qualitativa é a não desnaturação da solução e do objeto definidos. Não haveria, em