



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO

PARECER Nº 00201/2025/NCA/PFFUFPI/PGF/AGU

NUP: 23111.052734/2023-17

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL QUANTITATIVA. CONTRATO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 124, I, "B" DA LEI Nº 14.133/21. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria Federal junto à UFPI (PF-UFPI), solicitando a análise jurídico-formal da minuta do primeiro termo aditivo ao Contrato nº 14/2024 (fls. 467/470), cujo objeto envolve a prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra para o desempenho de atividades administrativas e assessoramento para o Campus Ministro Petrônio Portella, em Teresina-PI, nas condições estabelecidas no Termo de Referência e está vigente até 11/10/2025.
2. O termo aditivo sob análise tem por objeto a alteração contratual para o acréscimo quantitativo de itens, nos termos do art. 124 da Lei nº 14.133/21.
3. Inicialmente, cabe registrar que a referida consulta encontra fundamento no art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021. Também, o art. 6º, inciso IV da Portaria nº 526/2013, da Procuradoria-Geral Federal, estabelece que serão objeto de análise jurídica prévia e conclusiva por parte da Procuradoria, as minutas de convênios, instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.
4. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.
6. **Tal função consiste em apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.**
7. O exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, política, econômica e financeira. Em relação a esses, adota-se a premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades do interesse público, observando os requisitos legalmente impostos.

8. Cabe 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 para fins de sua correção.

9. A análise desta PF-FUFPI, portanto, se dará nos termos do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 c/c art.11, da Lei Complementar nº 73/1993, subtraindo análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão. Ainda nos termos da BPC n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, o órgão de assessoramento não pode adentrar no mérito de questões técnicas.

A ALTERAÇÃO CONTRATUAL

10. A alteração quantitativa do contrato administrativo é legalmente admissível nas hipóteses e limites estabelecidos no art. 124 da Lei nº 14.133/2021, mediante fundadas justificativas, podendo ocorrer unilateralmente ou por acordo entre as partes.

11. As alterações unilaterais estão abarcadas no inciso I do aludido dispositivo legal e podem ocorrer em duas hipóteses:

- 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.

12. As alterações consensuais, por seu turno, possuem suas hipóteses elencadas no inciso II, a saber:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

13. Nos termos do que dispõe o art. 125, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento)

14. **Entretanto, de maneira diversa da Lei nº 8.666/93, a Lei nº 14.133/21 não limitou o acréscimo quantitativo consensual, não podendo ocorrer apenas a transfiguração do objeto.**

15. A matéria é, ainda, regulamentada pela Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, que, em resumo, orienta a observância aos limites previstos pela Lei Geral de Licitações e elenca os elementos da instrução processual:

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

16. A partir da leitura do texto legal, pois, tem-se que a Administração deve atender, basicamente, a dois tipos de requisitos para ser viável o aditamento do contrato.

17. Os primeiros tipos são os requisitos positivos, pelos quais a Administração deve demonstrar que: a) há justificativa evidenciando os motivos do aditivo; e b) existe modificação do projeto ou de suas especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos e/ou há necessidade de modificação do valor do contrato em razão de acréscimo ou de diminuição quantitativa do objeto do contrato.

18. Já os segundos tipos são os requisitos negativos, pelos quais deve a Administração evitar que:

- a) o aditivo impacte no valor do contrato para além do limite de 25% (vinte e cinco por cento) nos casos gerais ou de 50% (cinquenta por cento) no caso de reforma; e
- b) o aditivo provoque a descaracterização do objeto inicialmente licitado.

19. Em relação aos requisitos positivos, duas são as situações que, segundo a lei, a Administração tem de demonstrar.

20. Primeiro, deve trazer para os autos justificativa fundada e discorrer sobre todos os aspectos que estão a motivar o aditivo. Trata-se, aqui, do cumprimento de regras básicas no conduzir administrativo, que exige do gestor a fundamentação prévia dos atos a serem praticados. No ponto, chama-se a atenção para o fato de que não é qualquer justificativa que pode legitimar o aditivo, mas sim, como diz e exige a lei, uma justificativa devida. Deve haver, pois, uma motivação robusta e suficientemente adequada para conferir legitimidade ao aditivo.

21. Acerca da adequada motivação dos atos administrativos, importante destacar o disposto Art. 50 da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, bem como o Art. 2º do Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, cuja observância fica recomendada.

22. Segundo, deve também demonstrar que o aditivo está fundado ou em modificação das especificações do projeto, editadas com a finalidade de melhor adequar tecnicamente o projeto aos seus objetivos; e/ou em modificação do valor do contrato, para fazer frente a acréscimos ou a diminuições quantitativas do contrato.

23. Como se observa, esse aspecto dos requisitos positivos desdobra-se em duas situações alternativas, mas às vezes concomitante: uma que envolve alterações qualitativas no contrato, as quais a lei denomina de modificações do projeto ou de suas especificações para melhor atender a sua finalidade, e outra que envolve alterações quantitativas no contrato.

ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS

24. Em relação às alterações quantitativas (hipótese contida no art. 124, inciso I, alínea "b", da Lei 14.133/21), há de se compreender que as situações motivadoras dos acréscimos ou das supressões do objeto também devem estar atreladas a fatos surgidos posteriormente à licitação e contratação do objeto. Cuida-se, pois, também aqui, de situações supervenientes, não conhecidas ou impossíveis de ser conhecidas no momento da confecção do projeto básico ou termo de referência.

25. Isso porque o art. 124 da Lei n.º 14.133/21, que permite as alterações do contrato é ponto sensível do sistema de licitações e contratos. Trata-se de uma prerrogativa da Administração que deve, no entanto, guardar requisitos rigorosos e específicos, porquanto seu uso indevido pode importar violação aos princípios fundamentais que regem o sistema, especialmente o da obrigatoriedade da licitação, da isonomia entre os licitantes, do caráter competitivo do certame e o da vinculação ao instrumento convocatório.

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

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

28. Não é demais repisar: a Administração deve sempre, mediante adoção de práticas de boa governança e utilizando-se das balizas contidas na Instrução Normativa SEGES/ME n.º 05/2017, cuidar para aprimorar os estudos preliminares, com intercâmbio de conhecimento entre os diversos setores, visando adotar medidas mitigadoras dos riscos, evitando insegurança, urgências ou mesmo prejuízos decorrentes do mau planejamento.

29. No caso em análise, observa-se que a UFPI justificou especificamente a necessidade de realização de alterações quantitativas ao contrato administrativo, no que tange a inclusão de 01 (um) posto de Operador Gráfico e 01 (um) posto de Editor de Imagem no Contrato nº 14/2024, representando um aumento no valor anual de R\$ 94.480,94, (noventa e quatro mil, quatrocentos e oitenta reais e noventa e quatro centavos), o que equivale a 24,27% (vinte e quatro vírgula vinte e sete por cento)

do valor inicial atualizado do contrato, apresentando, ainda, justificativa que as circunstâncias que motivam o pretendido aditivo decorrem de causas supervenientes à contratação, conforme se extrai do PROJETO BÁSICO / TERMO DE REFERÊNCIA PARA ACRÉSCIMO CONTRATUAL - fls. 399/400.

30. **As alterações quantitativas devem observar as mesmas condições contratuais, a exemplo dos preços e percentual de desconto previstos na proposta.**

31. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos do termo aditivo deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

32. **Dando sequência, é preciso rememorar que a Lei nº 14.133/21 permite ampliação do objeto contratual além de 25%, mas apenas com a concordância da contratada, devendo nessa hipótese a alteração ser consensual.**

33. Os acréscimos e supressões devem ser sempre calculados sobre o valor inicial do contrato atualizado, aplicando-se de forma isolada os limites percentuais previstos em lei ao conjunto de acréscimos e supressões, vedada a compensação de acréscimos e supressões entre itens distintos, não se admitindo que a supressão de quantitativos de um ou mais itens seja compensada por acréscimos de itens diferentes ou pela inclusão de novos itens.

BASE DE CÁLCULO DO LIMITE QUANTITATIVO NAS LICITAÇÕES DIVIDIDAS EM ITENS/LOTES

34. **A licitação por itens/lotes compreende, em verdade, várias licitações em um único procedimento, o que ensejaria a celebração de contratos independentes entre si. Desse modo, para fins de observância aos limites legais para os acréscimos e supressões, o setor técnico deverá considerar como base de cálculo o valor individual de cada um dos itens/lotes, e não o valor global do contrato.**

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

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

37. **Em outras palavras, as alterações realizadas em contratos decorrentes de licitações por itens/lotes, devem observar o limite por item/lote.**

38. Cita-se, a propósito, a Cartilha Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010., pag. 238-239, cuja leitura fica recomendada para maiores orientações, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>.

39. **Portanto, como a alteração proposta não considerou como base de cálculo o valor inicial total do contrato e do posto de trabalho, razão pela qual recomenda-se os ajustes pertinentes a fim de atender as normas legais e jurisprudência do TCU.**

ATUALIZAÇÃO DO MAPA DE RISCOS

40. Nos termos do que determina o Art. 26, §1º, IV, da Instrução Normativa SEGES/MPDG n.º 5/2017, o mapa de riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

41. Veja que a apresentação, atualização e juntada do Mapa de Riscos poderá ocorrer também durante a execução do contrato (e não apenas na fase de planejamento), na hipótese de ocorrência de algum evento relevante que cause a alteração do status fático da avença original e, consequentemente, do risco inicialmente previsto.

42. É justamente o caso dos autos, uma vez que a alteração contratual, por essência, é evento que altera o ajuste inicial, com potencial de alteração dos respectivos riscos.

43. Logo, em atendimento à previsão acima, como pressuposto necessário à celebração do aditivo pretendido, deve ser juntado aos autos novo e atual Mapa de Riscos, devidamente preenchido, conforme modelo constante no Anexo IV da IN SEGES/MPDG n.º 05/2017.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

44. No presente caso, não foi juntada ainda a certificação de disponibilidade orçamentária, o que se recomenda sob pena de inviabilizar o prosseguimento do procedimento. Consta apenas a justificativa da desnecessidade da adoção de providências previstas no art. 16, I e II da Lei complementar 101/2000(LRF), conforme o DESPACHO N.º 3621/2025 - PRAD.

MINUTA DO TERMO ADITIVO (fls. 467/469)

45. Constata-se que foi adotada a minuta padronizada da AGU disponibilizada no link: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/termos-aditivos>, versão atualizada em Dezembro/2023.

46. Contudo, as alterações introduzidas não estão em conformidade com o exposto sobre a base de cálculo dos limites para a alteração, devendo ser calculado sobre o valor inicial atualizado do item que sofrerá a alteração, pois, nesse caso, cada item se constitui em objeto autônomo, cuja reunião em um mesmo edital de licitação decorre de mera conveniência administrativa. Se a licitação tiver sido por menor preço e a adjudicação por lote ou grupo a um único vencedor, os limites serão calculados com base no valor atualizado do lote ou grupo. Se a licitação tiver sido por menor preço e a adjudicação global a um único vencedor, os limites serão calculados com base no valor total atualizado do contrato

PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

47. Nas hipóteses em que foi exigida garantia contratual, bem como em que for necessária sua complementação para fazer face ao valor atual da contratação, a Administração deve exigir a sua renovação/reforço pela contratada, fazendo constar expressamente no termo aditivo, o que foi observado .

48. Observa-se que nas certidões juntadas aos autos não constam impeditivos para celebração do presente aditivo. Recomenda-se, porém, que seja efetuada nova consulta para verificar a manutenção das condições de habilitação, por ocasião da assinatura do termo aditivo.

DA DIVULGAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - PNCP E OBSERVÂNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI

49. É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma prevista no art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021, bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção ao art. 91, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto n.º 7.724, de 2012.

CONCLUSÃO

50. Isso posto, opina-se pela regularidade jurídico-formal do procedimento, bem assim pela aprovação da minuta do **Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 14/2024** (fls. 467/470), desde que atendidas as recomendações jurídicas contidas nos itens 30, 32, 34, 37, 39, 43, 44, 46, 48 e 49 deste Parecer, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos, políticos e financeiros, porquanto próprios do juízo de mérito da Administração, e, como tais, alheios às atribuições da PF-UFPI.

51. Ressalte-se, por fim, que a análise jurídica foi realizada de acordo com as informações e documentos acostados aos autos pela Administração, não competindo ao órgão de assessoramento jurídico analisar a conveniência e oportunidade na realização da contratação, tampouco de seus aspectos técnicos, inclusive quanto aos preços praticados e especificações técnicas, o que cabe aos setores responsáveis.

52. Destaca-se, ainda, que após o cumprimento das diligências necessárias, não será necessário retornar os autos à Procuradoria somente para certificação do seu cumprimento, conforme estabelece o enunciado nº 32 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, assim ementado:

A segurança do Advogado Público pode recomendar a devolução do processo, sempre que faltarem elementos à manifestação jurídica. Contudo, os processos não devem ser devolvidos caso a providência não seja imprescindível à análise, sendo possível, nestes casos, a emissão de conclusões condicionadas ao saneamento de formalidades não prejudiciais à apreciação jurídica.

Teresina, 06 de outubro de 2025.

TARCÍSIO GUEDES BASÍLIO

Procurador Federal

Procurador-Chefe Adjunto da Procuradoria Federal junto à UFPI

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111052734202317 e da chave de acesso f78b31bb



Documento assinado eletronicamente por TARCÍSIO GUEDES BASÍLIO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2956067943 e chave de acesso f78b31bb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCÍSIO GUEDES BASÍLIO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-10-2025 15:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.