



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00262/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.062234/2015-95

INTERESSADOS: PAULO OCTAVIO INVESTIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA

ASSUNTOS: LOCAÇÃO DE MÓVEL

EMENTA: Contrato de locação. Alteração contratual. Termo Aditivo ao contrato n.º 06/2016. Supressão quantitativa do objeto. Regularidade jurídica. Observância dos requisitos pontuais.

1. Em cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, vem a esta consultoria jurídica o processo em epígrafe para análise e emissão de parecer jurídico a respeito da minuta do segundo termo aditivo ao Contrato n.º 006/2016, cujo objeto consiste em alteração contratual para supressão quantitativa do contrato.
2. Os autos tratam do contrato n.º 006/2016 (fls. 478/483-verso, vol. III), firmado com a empresa ESTRUTURAL EMPREENDIMENTOS LTDA - EPP, para locação de cinco pavimentos superiores no SCS Quadra 09, Bloco A – Loja 15, Ed. Parque Cidade Corporate, Brasília/DF, totalizando área útil de 9.245,94m², sendo 8.823,35m² divididos em 05 (cinco) pavimentos superiores com 1.764,67m² por andar e 422,59m² no 1.º subsolo, para sediar unidades do Ministério da Cultura, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, a contar de 31 de março de 2016.
3. Por meio do Termo Aditivo n.º 001/2017 a locação teve seu valor contratual restringido, em decorrência da supressão do 19,54% (dezenove vírgula cinquenta e quatro por cento) do valor estimado do contrato, consoante solicitação da Coordenação de Infraestrutura e Manutenção por meio do Despacho n.º [0339748/2017](#) para desocupação do 11º andar locado do edifício.
4. Com a supressão mencionada o valor anual do contrato passou de R\$ 10.608.018,36 (dez milhões, seiscentos e oito mil, dezoito reais e trinta e seis centavos) para R\$ 8.534.884,15 (oito milhões, quinhentos e trinta e quatro reais e oitocentos e oitenta e quatro reais e quinze centavos).
5. A Gestora do Contrato, Sra. Mariana Oliva Ribeiro, por meio do Memorando SEI N.º 29/COMAN/CGCON/SPOA/SE (Seq. 15) suscita nova supressão contratual por meio da devolução das salas 903 e 904, compreendendo 540,59 m², correspondente a 7,66% (sete vírgula sessenta e seis por centos) do valor global atualizado, de forma que a contratação passará a ter 6.940,68 m² e valor anual de R\$ 7.899.799,05 (sete milhões, oitocentos e noventa mil, setecentos e noventa e nove reais e cinco centavos), conforme memória de cálculos (Seq. 16 e 17).
6. O Ofício SEI n.º 59/2018/COGEC/CGCON/SPA/SE-MINC (seq. 18) suscita o pronunciamento da contratada com relação à nova restrição pretendida.
7. A minuta do segundo termo aditivo contemplando a nova supressão mencionada está acostada no sequencial 20 e submetida à análise desta Consultoria Jurídica.
8. |O Despacho n.º 0553965/2018 informa a concordância da contratada com a alteração proposta, mediante carta 0562469.
9. Por meio do Despacho n.º 0570309/2018 o 2º termo aditivo foi submetida à análise desta Consultoria Jurídicas.

É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, sublinhe-se que a análise ora empreendida **cinge-se** aos aspectos jurídico-formais da minuta do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 006/2016 (Seq. 20).

10. Ao contrário do que ocorre nos contratos privados, o contrato administrativo reserva prerrogativas em favor da Administração pública, por pertencer ao regime jurídico de direito público, que legitimam sua supremacia, de forma a resguardar o interesse público em face do particular.

11. Essa mutabilidade unilateral dos contratos administrativos baseado na realização do interesse público, está de fato arraigado nas contratações públicas que abarca o próprio conceito de contrato administrativo.

12. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO^[1] define-o como “*um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado*”

13. CARLOS ARI SUNDFELD^[2] assim conceitua contrato administrativo: “*É perfeitamente natural ao contrato administrativo a faculdade de o Estado introduzir alterações unilaterais. Trata-se de instrumentá-lo com os poderes indispensáveis à persecução do interesse público. Caso a administração ficasse totalmente vinculada pelo que avençou, com o correlato direito de o particular exigir a integral observância do pacto, eventuais alterações do interesse público – decorrentes de fatos supervenientes ao contrato – não teriam como ser atendidas. Em suma, a possibilidade de o Poder Público modificar unilateralmente o vínculo constituído é corolário da prioridade do interesse público em relação ao privado, bem assim de sua indisponibilidade*”.

14. Nesse sentido, a lei de licitações e contratos autoriza um desequilíbrio contratual em favor da Administração contratante em diversas passagens, dentre elas, na possibilidade de alteração unilateral qualitativa ou quantitativa do contrato com o objetivo de atender o interesse público, consoante os limites traçados pelos artigos 58 e 65 da Lei 8.666/93. Vejamos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

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

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

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

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

(...)

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

(...)

§ 1º **O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.**

§ 2º **Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:** [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

I - (VETADO) [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

15. Esta prerrogativa confere à Administração o poder de obrigar o contratado a aceitar, nas mesmas condições, acréscimos ou supressões, desde que em valor (não em quantidade), não exceda 25% do valor inicial atualizado do contrato no objeto contratual **até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor originário do contrato.** Portanto, não pode a Administração impor alterações além dos limites legais a fim de evitar alterações profundas no contrato a ponto de desnaturá-lo.

16. Verifica-se, todavia, que com relação às supressões é possível superar o limite imposto, desde que haja consenso entre as partes, consoante §2º, inciso II do art. 65 da Lei 8.666/93.

17. Da análise dos autos, verifica-se que a contratação original era de R\$ 10.608.018,36 (dez milhões, seiscentos e oito mil, dezoito reais e trinta e seis centavos) anuais, passando para R\$ 8.534.884,15 (oito milhões, quinhentos e trinta e quatro reais e oitocentos e oitenta e quatro reais e quinze centavos) com o primeiro termo aditivo e passará a R\$ 7.899.799,05 (sete milhões, oitocentos e noventa mil, setecentos e noventa e nove reais e cinco centavo), com a alteração em cotejo.

18. Nesse sentido, verifica-se que o percentual de supressão alcança o montante aproximado de 25,67% (vinte e cinco vírgula sessenta e sete por cento) da contratação original.

19. *In casu*, constata-se que o pretenso aditamento conta com a concordância da contratada, consoante informa o Despacho n.º 0553965/2018 (Seq. 22 - vol. 1), ora anexado, suprindo a previsão legal de consenso entre as partes quando a supressão ultrapassar a limitação legal de 25% (vinte e cinco por cento).

20. **Por outro lado, convém seja evidenciado nos autos a motivação para a supressão em tela, a qual deverá demonstrar que se trata de fato posterior à contratação, conforme assevera a Corte de Contas. Vejamos:**

Acórdão 1748/2011- Plenário

9.3. dar ciência ao Datasus quanto à celebração de aditivos que resultaram em acréscimos contratuais de 25% aos Contratos n.ºs 2/2008 e 3/2008, 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 n.º 56/2006 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 517/2011 - Plenário

5. As outras, respeitantes a **acréscimos e supressões** na planilha inicialmente de itens não relacionados com a troca do tipo de fundação, **deram-se em desacordo com o disposto no caput do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993, por não estarem acompanhadas das respectivas justificativas para a sua realização.** Não se contesta as alterações em si, já que não há óbices a que o termo aditivo ao contrato contemple as modificações que se fizerem necessárias. Ocorre que, nos termos do dispositivo legal mencionado, as alterações contratuais devem ser devidamente justificadas.

(...)

Acórdão:

9.1. alertar à Gerência Executiva do INSS em Fortaleza que foi **constatada a falta das devidas justificativas na alteração** dos itens 18.8, 21.8 e 27.7 do Contrato n.º 122/2009, **em desacordo com o disposto no art. 65 da Lei n.º 8.666/1993,** e que, em futuras fiscalizações do TCU, caso seja verificada a reincidência do presente apontamento, os responsáveis poderão se sujeitar à aplicação de sanções, inclusive multa, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92;

21. **Deve ser evidenciado nos autos, ainda, que a alteração não irá descaracterizar o objeto original, resguardando os direitos do contratado na manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato.**

22. **No que se refere aos preços praticados, deve-se instruir os autos com documentos de pesquisa mercadológica, com a indicação da respectiva fonte, que demonstrem que a contratação permanece vantajosa para a Administração, em observância às recomendações do Tribunal de Contas da União^[3] que prima pelo equilíbrio dos preços do contrato, no sentido de que "economicidade da contratação alcançada no certame licitatório deve ser preservada em casos de alterações contratuais, por força dos princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da vinculação ao instrumento convocatório e ao contrato"**

23. **Cumpre, ainda, ressaltar a necessidade de que alteração seja previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato bem como seja juntado aos autos certificado da existência de disponibilidade de recursos orçamentários suficientes para a cobertura da correlata despesa.**

24. No que tange à minuta do Segundo Termo Aditivo (Seq. 20), informa-se que a mesma se encontra em consonância com a legislação vigente, não se vislumbrando, desta feita, impedimento para que seja efetuado o pretendido acréscimo, desde que observadas as orientações contidas no presente parecer.

Com relação à prorrogação contratual, cumpre salientar que o prazo de vigência do contrato n.º 006/2016 é de 60 (sessenta meses) a contar de 31 de março de 2016, nos termos da cláusula décima primeira que assim dispõe:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA VIGÊNCIA E DA RENOVAÇÃO DO CONTRATO

O prazo de vigência do contrato será de **60 (sessenta) meses**, com início na data de **31 de março de 2016** (data de entrega das chaves) e encerramento em **30 de março de 2021**, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 8.245 de 1991, podendo, por interesse da Administração, ser prorrogado por períodos sucessivos.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA - Ao término da vigência do contrato o mesmo poderá ser prorrogado, mediante Termo Aditivo, em conformidade com o disposto no artigo 51 da Lei n.º 8.245/1991, haja vista os entendimentos contidos na Orientação Normativa n.º 06, de 01/04/2009 da Advocacia Geral da União^[4] e no Acórdão TCU N.º 1.127/2009 - Plenário^[5].

25. Considerando a plena vigência do contrato até 30 de março de 2021, deixa-se de analisar o pleito referente à prorrogação contratual.

CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, conclui-se pela regularidade jurídico-formal da minuta analisada, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica desta Consultoria Jurídica, desde que atendidas as recomendações tecidas no presente Parecer, em especial, os **itens 20 a 24**.

À consideração superior.

Brasília, 11 de maio de 2018.

DANIELLE TELLEZ
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400062234201595 e da chave de acesso 48310f14

Notas

- ¹ - *Curso de Direito Administrativo, 10.ª ed, São Paulo: Malheiros, 1998, p. 401.*
- ² - *Contratos Administrativos Acréscimos de obras e serviços Alteração. Revista Trimestral de Direito Público n.º 2, São Paulo: Malheiros, p. 152.*
- ³ - *Enunciado do Acórdão 677/2015 - Plenário*
- ⁴ - *[3] Orientação Normativa n.º 06/2009: "A vigência do contrato de locação de imóveis, no qual a administração pública é locatária, rege-se pelo art. 51 da lei n.º 8.245, de 1991, não estando sujeita ao limite máximo de sessenta meses, estipulado pelo inc. II do art. 57, da lei n.º 8.666, de 1993."*
- ⁵ - *[4] Acórdão 1.127/2009 - Plenário: ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em: 9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade*

*previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 264, inciso III, do RITCU, para responder ao consulente, relativamente aos contratos de locação de imóveis em que a Administração Pública figura como locatária, que: **9.1.1 pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não se aplicam as restrições constantes do art. 57 da mesma Lei; 9.1.2. não se aplica a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado, condição prevista no artigo 47 da Lei nº 8.245/91, tendo em vista que (i) o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, aplicado a esses contratos conforme dispõe o § 3º do art. 62 da mesma Lei, considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração e (ii) o interesse público, princípio basilar para o desempenho da Administração Pública, que visa atender aos interesses e necessidades da coletividade, impede a prorrogação desses contratos por prazo indeterminado; 9.1.3. a vigência e prorrogação deve ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação que se lhe impõe e conforme os princípios que regem a Administração Pública, em especial quanto à verificação da vantajosidade da proposta em confronto com outras opções, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93;***

Documento assinado eletronicamente por DANIELLE JANDIROBA TELLEZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 132492680 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 15-05-2018 15:32. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR OBA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 132492680 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR OBA. Data e Hora: 15-05-2018 18:07. Número de Série: 13230737. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
