ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
CONSULTIVO

PARECER n. 00108/2022/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.053282/2020-71
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAI E OUTROS
ASSUNTOS: TERMO ADITIVO

EMENTA:PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTÍNUOS. POSTOS DE TRABALHO. SERVIÇOS.ENCARREGADO DE DEPARTAMENTO/ALMOXARIFE E CARREGADOR. - SOLICITAÇÃO DE ACRÉSCIMO (ACRÉSCIMO OU SUPRESSÃO ATÉ 25% VINTE E CINCO POR CENTO). **RESSALVAS -** POSSIBILIDADE DESDE QUE OBSERVADAS AS ORIENTAÇÕES DO PRESENTE PARECER.

Magnífica Reitora,

1. Tratou o presente procedimento administrativo de licitação, na modalidade pregão eletrônico, tipo menor preço, com participação de microempresas e empresas de pequeno porte, feita pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ-GO, para a contratação de postos de trabalho para a prestação de serviços Encarregado de Departamento/Almoxarife e Carregador da UFJ, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, que estão sendo prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital., para atender às necessidades da UFJ.

2. A empresa **Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes LTDA** inscrita no CNPJ/MF sob o nº **00.588.541/0002-63** , sediado(a) na Av. Bernardo Sayão, nº 66-A, Lotes 24/26, Vila Brasília, Aparecida de Goiânia, contratada pela UFJ (2421156), fora vencedora da licitação e assinou o contrato n. SEI nº 499/2021, com vigência de **12 (doze) meses**, com início na data de **01/12/2021** e encerramento em **30/11/2022**, podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que haja autorização formal da autoridade competente e seja observado o disposto no Anexo IX da IN SEGES/MP n.º 05/2017, publicado no DOU, 02/12/2021 | Edição: 226 | Seção: 3 | Página: 94 (2542941), estando em vigor.

3. Presentemente, **e em primeira vez**, vem o presente processo à PF/UFG para manifestação a respeito da possibilidade de acréscimo solicitado pelo CENTRO DE RECURSOS COMPUTACIONAIS - UFJ (2687634).

4. Oficiada via do documento SEI 2696043, a contratada respondeu afirmativamente (2701944), bem como oficiada a (2703800), a respeito a **Renovação do Seguro Garantia**, **após a assinatura do novo Termo Aditivo** (2703800).

5. Consta do presente processo a partir da cita solicitação:

OFÍCIO 5 (2687634) OFÍCIO 16 (2695333) Autorização COAD-REJ 2695782 Justificativa COAD-REJ 2695803 OFÍCIO 17 (2696043) E-mail COAD-REJ 2698136 Manifestação de Interesse IPANEMA em aditar + 9 postos (2701944) Declaração de que não emprega menores (2701965) Declaração de que não possui fatos impeditivos (2701971) Consulta SICAF - Regularidade (2702066) Consulta Consolidada TCU (2702100) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (2702120) Certificado de Regularidade do FGTS-CRF (2702137) Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (2702149) Certidão Positiva com efeitos Negativos Dívida Ativa União (2702207) Declaração COAD-REJ 2702283 Declaração COAD-REJ 2702403 Declaração COAD-REJ 2702435 Relatório COAD-REJ 2702454 Declaração

COAD-REJ 2702502 Declaração COAD-REJ 2702563 Mapa de Riscos atualizado (2702584) Declaração COAD-REJ 2702595 Declaração COAD-REJ 2702773 OFÍCIO 19 (2703800) Declaração COAD-REJ 2703867 Minuta COAD-REJ 2703909 Relatório COAD-REJ 2704090 Solicitação COAD-REJ 2704231 Declaração CODIRH-REJ 2704935 Despacho COAD-REJ 2705069 Despacho DIR-REJ 2705292

6. É o RELATÓRIO.

7. Impõe a Carta Magna do Brasil, que no exercício de suas atividades, a *"...administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência."* (**CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, art. 37, caput)8.

8. **HELY LOPES MEIRELLES**, um dos maiores doutrinadores do direito administrativo, ensina que "A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput) significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe." (MEIRELLES, Hely Lopes, in Direito Administrativo Brasileiro, 35ª ed. Atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, pág. 89).

9. **Cumpre inicialmente afiançar ainda**, que o exame desta Procuradoria Federal acerca da matéria posta nestes autos se dá nos termos do art. 131 da Constituição da República, do art. 11, VI, a, da LC nº 73/93 c/c o art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/02, do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, do art. 37, II e IV, da MP nº 2.229-43/01, da Orientação Normativa AGU nº 28/09, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem **técnica,** bem como as questões alusivas à **conveniência** e à **oportunidade,** as quais não se sujeitam à competência desta Unidade Jurídica.

10. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública disciplina, *in verbis*:

> *"Art. 7º (omissis.)*
>
> .....
>
> *§ 2º - As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:*
>
> .....
>
> *III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;*
>
> .....
>
> *Art. 55 - São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:*
>
> .....
>
> *XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;*
>
> .....
>
> *Art. 61 - Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.*
>
> *Parágrafo único - A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos*

na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei;

.....

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

I - unilateralmente pela Administração:

.....

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% (cinqüenta por cento) para os seus acréscimos.*

§ 2º - Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

.....

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

.....

§ 3º - Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

.....

§ 6º - Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial." (grifou e destacou-se)

11. Por seu turno, a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 e suas alterações (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 07, DE 20 DE SETEMBRO DE 2018 e INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 49, DE 30 DE JUNHO DE 2020), do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional disciplina, *in verbis*:

"ANEXO X

DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS

1. Durante a fase de execução da prestação dos serviços, o objeto contratado poderá ser alterado, desde que justificadamente, na forma prevista no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

2. As alterações contratuais devem ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, que deverá ser submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.

2.1. Nas alterações contratuais unilaterais, devem ser observados os limites legais para os acréscimos e supressões, e nas alterações consensuais, os limites para os acréscimos, utilizando-se, em qualquer caso, o valor inicial atualizado do contrato.

2.2. Em qualquer hipótese, não poderá haver modificação da essência do objeto.

2.3. É vedado promover modificação no contrato sem prévio procedimento por aditamento ou apostilamento contratual.

2.4. As alterações deverão ser precedidas de instrução processual em que deverão constar, no mínimo:

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 necessidade da 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*
>
> *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.*"

12. **O exame das normas aplicáveis, por sua vez, enseja a necessidade da satisfação dos seguintes pressupostos**: **a**) manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas (Lei nº 8.666/1993, arts. 27 a 33, e 55, XIII; Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, 3, *f*; e Instrução Normativa SLTI/MP 2/2010, arts. 3º, *caput*, § 4º, e 4º, *caput*, e 43 a 46); **b**) acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto e sua justificativa (Lei 8666/93, art. 65, I, "b"; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo X, itens 1 e 2.4, "a" a "c"); **c**) **limitação do acréscimo ou supressão a 25 % (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, com o impedimento da compensação entre o conjunto de reduções e o de acréscimos (Lei nº 8.666/1993, art. 65,§§ 1º e 2º; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo X, item 2.1); d**) preservação da essência do objeto (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo X, item 2.2); **e**) restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial (Lei nº 8.666/1993, art. 65, § 6º; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo X, item 2.4, "d"); **f**) ciência ou concordância da contratada (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo X, item 2.3, "e"); **g**) acompanhamento do valor da garantia em razão da modificação do valor contratual nos moldes do artigo 56 da Lei 8666/93 (Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo VII-F, item 3.1, *k*); **h**) indicação do crédito orçamentário para sua cobertura (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, III; e Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, item 10); **i**) dados obrigatórios do termo aditivo (Lei nº 8.666/1993, arts. 61, *caput;* e 65, § 6º; e Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017, Anexo X, itens 2 e 2.3); e **j**) publicação resumida do termo aditivo como condição indispensável para a eficácia (Lei nº 8.6668/1993, art. 61, p. único).

13. Por sua vez, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União subsidia o melhor entendimento da limitação de acréscimo ou supressão de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial do contrato, com o impedimento de compensação entre o conjunto de reduções e o de acréscimos, conforme consta do seguinte acórdão, *in verbis*:

> *"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:*
>
> .....
>
> *"9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal*";

14. Por outro lado, a minuta do Termo Aditivo, em princípio, está harmoniosa com a legislação de regência, com a ressalva a seguir.

15. A Administração deverá atestar nos autos o atendimento do que dispõe a IN nº 05, de 2017, SEGES, trouxe a necessidade de que o órgão administrativo, na contratação de cada serviço, obedeça a um rol de etapas com a finalidade de melhor definir, justificar e estabelecer as necessidades da Administração. Logo de início, o artigo 1º, estabelece:

> Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:
>
> I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;
>
> II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e
>
> III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

16. Nesse sentido, o artigo 20 da citada IN Nº 05, de 2017, esclarece que o planejamento de cada contratação deve atender às seguintes etapas:

> a) Estudos Preliminares;

b) Gerenciamento de Riscos; e

c) Termo de Referência ou Projeto Básico.

17. Ocorre que, nos termos do artigo 20, § 1º da referida IN 05/2017-MPDG, as situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento do Planejamento da Contratação, no que couber e, no §2º,a IN expressamente afasta as etapas de estudos preliminares e gerenciamentos de riscos anteriores à contratação para as contratações que se enquadrem nas dispensas de pequeno valor, nas emergenciais e nas contratações remanescentes.

> Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:
>
> I - Estudos Preliminares;
>
> II - Gerenciamento de Riscos;e
>
> III - Termo de Referência ou Projeto Básico.
>
> § 1º As situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber.
>
> § 2ºSalvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, as etapas I e II do caput ficam dispensadas quando se tratar de:
>
> a) contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; ou
>
> b) contratações previstas nos incisos IV eXI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.(grifos nossos)

18. Desde que a alteração fique circunscrita ao limite estabelecido legalmente, opina-se favoravelmente pela assinatura do ajuste ora proposto e correspondente publicação na imprensa oficial, com a necessária observância da sugestão do parágrafo 23 e seguintes.

19. Nesta oportunidade, ressalta-se que a presente análise cingiu-se apenas ao aspecto jurídico formal, com exclusão das questões de oportunidade, conveniência, cálculos, limite máximo do acréscimo, pesquisas e valores porventura apresentados, pois, não cabe a esta Procuradoria Federal pronunciar-se, em princípio, sobre tais pontos.

20. Ante o exposto, ressalvados os aspectos técnicos, os de conveniência e oportunidade do administrador e os demais que escapam da competência desta Procuradoria Federal (AGU), **conclui-se pela viabilidade jurídica do ajuste de acréscimo e supressões, condicionado ao prévio atendimento das recomendações, orientações, condições e observações contidas neste Parecer jurídico.**

À consideração superior.

Goiânia, 23 de fevereiro de 2022.

José Alves Marinho Filho

PROCURADOR-CHEFE em exercício

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070053282202071 e da chave de acesso a71e3be4

Documento assinado eletronicamente por JOSE ALVES MARINHO FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 829235545 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ALVES MARINHO FILHO. Data e Hora: 23-02-2022 10:25. Número de Série: 662514141486376279777797851409. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.