



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
GABINETE

PARECER n. 00019/2023/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 23125.022154/2021-80 (SAPIENS -00893.000032/2023-01)

INTERESSADOS: PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIFAP - PROAD E OUTROS

ASSUNTOS: TERMO ADITIVO E OUTROS

Direito Administrativo. Contrato 40/2021. Serviços de Administração, Gerenciamento e Controle de Frota. Alteração Quantitativa. Possibilidade. Lei 8666/93. Análise da Minuta. Aprovação Condicionada.

I - RELATÓRIO

1. Os autos do processo de número em epígrafe vieram a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal para, na forma do art. 38, parágrafo único, da Lei 8666/93, ser realizada análise jurídica da minuta de aditivo ao contrato 40/2021-UNIFAP, firmado com a Empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, para prestação dos serviços de Administração, Gerenciamento e Controle de Frota.
2. De acordo com a cláusula primeira da minuta, o aditivo objetiva "o o acréscimo de 25% do valor do contrato".
3. Constam dos autos, no que interessa à presente análise, os seguintes documentos:
 - a) contrato 40/2021, assinado no dia 07/12/2021 (DOU de 10/12/2021);
 - b) portaria 0206/2023, designa gestor e fiscais técnicos e administrativos;
 - c) certificado de regularidade fiscal com validade até o dia 18/02/2023;
 - d) CNDT com validade até o dia 31/07/2023;
 - e) despacho nº 4682/2023 - SETRANS, solicita aditivo;
 - f) justificativa (apócrifa);
 - g) relação e ocorrências ativas no SICAF;
 - h) CNDT com validade até o dia 22/08/2023;
 - i) certidão negativa de licitantes inidôneos;
 - j) minuta de aditivo;
 - k) despacho nº 5708/2023-DICONT;
 - l) despacho nº 7313/2023-DGO, informa a disponibilização de R\$ 262.997,27 (duzentos e sessenta e dois mil, novecentos e noventa e nove reais e vinte e sete centavos) para atender ao aditivo;
 - m) despacho nº 7578/2023-REITORIA, autorizando o aditivo.

II - QUESTÕES PRELIMINARES

4. O exame aqui empreendido toma por base os elementos e documentos juntados ao presente feito até o momento da tramitação dos autos a esta Procuradoria, restringindo-se àqueles que são necessários ao deslinde da consulta e limitando-se aos aspectos exclusivamente jurídicos da demanda, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica-administrativa, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, destarte, alheios às atribuições desta Unidade de Execução da PGF.
5. Nessa toada, frise-se que não serão objeto da análise em foco os atos administrativos anteriormente praticados pelo gestor e que foram alvo de manifestação jurídica conclusiva, ressalvadas as determinações pontuais da PGF/AGU, em consonância ao Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, *in verbis*:

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

6. Destarte, ainda de acordo com o citado manual:

(...) não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas.

7. Ademais, convém sublinhar que parte das observações expendidas por este órgão de assessoramento jurídico não passam de **recomendações**, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, **mas assunção de risco**. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão, conforme disposição do art. 30, VII, da Lei 9.784/99.

8. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, **são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido**.

III - ANÁLISE JURÍDICA

9. Decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2021-UNIFAP o contrato 040/2021 foi assinado no dia 07 de dezembro de 2021, ao preço mensal estimado de R\$ 36.066,04 (trinta e seis mil, sessenta e seis reais e quatro centavos) e valor total estimado de R\$ 1.051.981,11 (um milhão, cinquenta e um mil, novecentos e oitenta e um reais e onze centavos).

10. Até o momento o contrato não recebeu nenhum aditivo.

11. Pretende-se no momento promover a alteração do valor contratual até o limite legalmente permitido (25%) em decorrência de acréscimo de serviços, no valor de R\$ 262.997,27 (duzentos e sessenta e dois mil e novecentos e noventa e sete reais e sete centavos), de modo que o montante total do ajuste passará R\$ 1.314.976,38 (um milhão e trezentos e quatorze mil e novecentos e setenta e seis reais e trinta e oito centavos).

12. Segundo o despacho nº 4682/2023-SETRANS, o aditivo é necessário de acordo com a justificativa dois fiscais do contrato.

13. **A justificativa constante nos autos é um documento apócrifo, que requer o devido saneamento.**

14. São apontadas as seguintes razões para o aditivo:

a) A continuidade no processo na relação de parceria econômica-financeira entre as partes contratantes implicaria na melhor performance de custo-benefício na entrega dos serviços já contratados, levando em consideração o tempo hábil de planejamento do ano fiscal 2023, o início do semestre letivo e os processos licitatórios para a aquisição de bens/serviços;

b) A análise comparativa preço e custo amplo não acarretaria mudanças estruturais na relação contratual entre os agentes econômicos UNIFAP e a PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, mas, sim, estará relacionado de forma eficaz no atendimento da demanda prementes na requisição por transporte das atividades acadêmicas;

c) Os indicadores e metas estipulados na ordem de serviço estão sendo cumpridos a contento ao longo do processo de execução do contrato, refletindo na entrega do serviço de forma contínua e tem produzidos níveis de satisfação esperados pelos agentes públicos que se relacionam diretamente com a empresa, especialmente em relação a equipe do Setor de Transporte-SETRANS;

d) Por fim, as alterações contratuais nos valores pelo aditamento de 25% estão nos limites legais para os acréscimos e supressões e nas alterações unilaterais e consensuais do valor pactuado no contrato nº 040/2021. E, assim sendo, é de fundamental importância que o acréscimo no valor global do serviço seja incorporado ao contrato já celebrado com a empresa.

e) Com tudo, solicitamos com a máxima de urgência O TERMO ADITIVO para suprir às demandas pelo período de três meses até que seja concluído o Processo licitatório em trâmite. Ademais, de acordo o anexo aos autos do processo comprova a regularidade fiscal da contratada através da certidões negativas (doc. ordem nº 2).

15. A possibilidade de alteração contratual é prevista na cláusula Décima Terceira, vejamos:

13.1. Eventuais alterações contratuais reger-se-ão pela disciplina do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, bem como do ANEXO X da IN/SEGES/MP nº 05, de 2017.

14.2. A CONTRATADA é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

16. A autorização contratual tem amparo na Lei 8666/93:

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

I- unilateralmente pela administração:

(...)

§ 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 no 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)

(...)

17. Por sua vez, o anexo X da IN SEGES/MP nº 05/2017, dispõe no seguinte sentido:

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.

18. Segundo jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, os acréscimos e supressões de quantitativos devem ser consideradas 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 art. 65 da Lei 8.666/9

19. Cabe destacar, por oportuno, que o cálculo de acréscimos e supressões é objeto da Orientação normativa AGU nº 50, cuja redação atual foi dada pela Portaria AGU nº 140, de 27 de abril de 2021:

"I - OS ACRÉSCIMOS E AS SUPRESSÕES DO OBJETO CONTRATUAL 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.

II - NO ÂMBITO DO MESMO ITEM, O RESTABELECIMENTO PARCIAL OU TOTAL DE QUANTITATIVO ANTERIORMENTE SUPRIMIDO NÃO REPRESENTA COMPENSAÇÃO VEDADA, DESDE QUE SEJAM OBSERVADAS AS MESMAS CONDIÇÕES E PREÇOS INICIAIS PACTUADOS, NÃO HAJA FRAUDE AO CERTAME OU À CONTRATAÇÃO DIRETA, JOGO DE PLANILHA, NEM DESCARACTERIZAÇÃO DO OBJETO, SENDO JURIDICAMENTE POSSÍVEL, ALÉM DO RESTABELECIMENTO, A REALIZAÇÃO DE ADITAMENTOS PARA NOVOS ACRÉSCIMOS OU SUPRESSÕES, OBSERVADOS OS LIMITES LEGAIS PARA ALTERAÇÕES DO OBJETO EM RELAÇÃO AO VALOR INICIAL E ATUALIZADO DO CONTRATO."

20. De acordo com o Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (CGU), o Advogado da União Victor Ximenes, "O objetivo essencial da alteração da Orientação Normativa Nº 50 foi deixar claro que a referenciada vedação entre acréscimos e supressões nos aditivos contratuais se refere a itens distintos do objeto, ou seja, no âmbito do mesmo item não há óbice jurídico para que seja restabelecido o valor contratual antes reduzido, bem como que para sejam posteriormente realizados novos acréscimos ou supressões, desde que não haja jogo de planilha nem tampouco burla à licitação ou descaracterização do objeto".

21. No caso presente se define o exato limite permitido no § 1.º do referido artigo 65 da Lei 8666/93 para acréscimo de serviços, não havendo assim óbice para a formalização da alteração contratual.

22. Os autos se encontram instruídos com as informações a que alude o item 2.4 da anexo X da IN SEGES/MP nº 05/2017, exceto quanto a letra 'e', **de modo que se recomenda dar ciência e obter por escrito a concordância da contratada quanto ao objeto do aditivo.**

23. Não obstante, ainda que haja oposição da contratada, a alteração pode ser implementada unilateralmente pela administração, eis que de acordo com o permissivo legal e contratual.

24. **Recomenda-se, ainda, refazer consulta aos sistemas para saber se a contratada encontra-se em situação de regularidade junto ao FGTS.**

III.2 - DA MINUTA DE ADITIVO

25. **No que tange ao aspecto jurídico-formal do termo aditivo, verifica-se que o instrumento observa boa técnica, recomendando-se apenas que se retifique a denominação dada a contratada e o endereço da UNIFAP, além de correções**

ortográficas.

IV - CONCLUSÃO

26. Pelo exposto, em análise restrita aos aspectos jurídico-formais, recomenda-se a formalização do aditivo ao contrato nº 40/2020, desde que sejam observadas as recomendações arroladas nos itens 13, 22, 24 e 25 deste opinativo.

27. Adotadas ou não as providências, é incabível pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

À consideração superior.

Macapá, 10 de março de 2023.

Waldinelson Adriane S. Santos
Procurador-CHEFE Substituto
Portaria nº 1840/2019-UNIFAP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00893000032202301 e da chave de acesso c8c69f6b



Documento assinado eletronicamente por WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS, 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 1115353561 e chave de acesso c8c69f6b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-03-2023 11:44. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
