



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00551/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.014827/2015-45

INTERESSADOS: GESTOR SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA.

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Modificação do valor contratual em decorrência de supressão quantitativa do objeto. Art. 65, inciso I, alínea “b”, da Lei n.º 8.666/1993. Possibilidade jurídica. Recomendações.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica para análise e manifestação acerca dos aspectos jurídicos que envolvem a celebração do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato n.º 14/2015, cujo objetivo é promover a supressão quantitativa do objeto contratado, com a consequente modificação do valor ajustado.

2. O Contrato n.º 14/2015 foi celebrado entre o Ministério da Cultura e a empresa GESTOR SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA., tendo como objeto a prestação de serviços de limpeza e conservação predial nos anexos do Ministério da Cultura localizadas em Brasília/DF (Edifício Parque Cidade Corporate e Biblioteca Demonstrativa de Brasília), com fornecimento de todos os materiais, utensílios e equipamentos necessários à execução dos serviços (Sei 0023304).

3. O instrumento foi firmado em 11/06/2015, com prazo de vigência inicial de 12 (doze) meses, a partir da data de sua assinatura, valor mensal estimado de R\$ 68.067,43 (sessenta e oito mil e sessenta e sete reais e quarenta e três centavos), perfazendo o valor total de R\$ 816.809,16 (oitocentos e dezesseis mil oitocentos e nove reais e dezesseis centavos).

4. Consultando os autos, verifica-se que o contrato sofreu as seguintes alterações ao longo de sua vigência:

- Primeiro Termo Aditivo (Sei 0023304), assinado em 02/12/2015, formalizando a supressão quantitativa do objeto, a partir de 15/12/2015, com a consequente redução de 13,60% do valor inicial atualizado do contrato;
- Segundo Termo Aditivo (Sei 0023304), assinado em 13/01/2016, formalizando a inclusão de cláusula dispendo sobre a vedação à prática do nepotismo no âmbito do Contrato n.º 14/2015, em atenção ao art. 7º do Decreto n.º 7.203/2010;
- Terceiro Termo Aditivo (Sei 0039970), assinado em 09/06/2016, prorrogando o prazo de vigência contratual por mais 12 meses, 11/06/2016 até 10/06/2017;
- Quarto Termo Aditivo (Sei 0313440), assinado em 07/06/2017, prorrogando o prazo de vigência contratual por mais 12 meses, de 11/06/2017 a 10/06/2018;
- Quinto Termo Aditivo (Sei 0367825), assinado em 18/08/2017, para formalizar a repactuação de preços do Contrato n.º 14/2015 e a alteração do valor contratual para R\$ 693.066,77 (seiscentos e noventa e três mil e sessenta e seis reais e setenta e sete centavos), em decorrência da supressão de 15,70% do valor inicial atualizado do Contrato, a partir de 20 de agosto de 2017;
- Sexto Termo Aditivo (Sei 0596285), assinado em 06/06/2018, prorrogando o prazo de vigência contratual por mais 12 meses, de 11/06/2018 a 11/06/2019.

5. No que importa à presente análise, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Carta n.º 221/2018, por meio da qual a contratada solicita que seja formalizada a supressão de dois dos três postos de trabalho alocados na Biblioteca Demonstrativa de Brasília, a qual, na prática, teria ocorrido em outubro de 2017, ocasionando, desde então, glosas no valor mensal pago à empresa (Sei 0650045)
- Ofício SEI n.º 314/2017/COSEG/CGCON/SPOA/SE-MINC por meio do qual o Ministério da Cultura instou a contratada a se manifestar sobre a necessidade de readequar o contrato aos novos parâmetros de área de produtividade mínima trazidos pela Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017 e à redução em metros quadrados da área remanescente de ocupação do MinC (Sei 0450689);
- Despacho n.º 0650051/2018 (Sei 0650051), por meio do qual a Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais se manifesta acerca da necessidade de redução do objeto contratado, apresentado planilhas que informam a nova área a ser limpa e os novos valores contratuais a partir da formalização do termo aditivo (Sei 0670668);

- o Certidões de consulta ao SICAF, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do CNJ, à Lista de Inidôneos do TCU e ao CEIS (Sei 0662951);
- o Minuta do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato (Sei 0662949);
- o Despacho n.º 0665932/2018, por meio do qual a Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais complementa análise sobre a supressão contratual (Sei 0665932);
- o Despacho n.º 0662950/2018, emitido pela Coordenação-Geral de Licitações, Contratos e Recursos Logísticos (Sei 0662950);
- o Despacho n.º 0674530/2018, emitido pelo Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, remetendo os autos esta Consultoria Jurídica, com vistas ao prévio exame da viabilidade jurídica de supressão contratual e da regularidade da minuta de Termo Aditivo (Sei 0674530).

6. É o breve relatório. Passo ao exame do feito.

2. ANÁLISE JURÍDICA

7. De início, cumpre salientar que a presente apreciação se restringe aos aspectos jurídico-formais relativos à celebração do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato (Sei 0662949), não importando em análise das fases já superadas do processo, por terem sido à época objeto de apreciação por parte da CONJUR/MinC, ficando sob a responsabilidade da Administração a adoção das recomendações apontadas pela Consultoria.

8. O exame do processo por parte desta Consultoria se dá nos termos da alínea “a” do inciso VI do art. 11 da Lei Complementar n.º 73/93, bem como em atenção ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste órgão consultivo, delimitada em lei, análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária.

2.1 Da alteração do contrato

9. As alterações qualitativas e quantitativas do contrato administrativo são legalmente admissíveis, nas hipóteses e limites estabelecidos no art. 65 da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

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 n.º 9.648, de 1998)

I - (VETADO) (Incluído pela Lei n.º 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei n.º 9.648, de 1998)

10. À vista das transcrições acima, verifica-se que a Lei n.º 8.666/1993 confere à Administração a prerrogativa de modificar unilateralmente o contrato administrativo - isto é, independentemente do consentimento do contratado -, para melhor adequação às finalidades de interesse público, desde que apresentadas as devidas justificativas, respeitados os direitos do contratado e os limites impostos pela própria legislação para as alterações do quanto avençado.

11. Nesse sentido, a cláusula décima quinta do Contrato n.º 14/2015 prevê a possibilidade de alterações contratuais, nas hipóteses regidas “*pela disciplina do art. 65 da Lei n.º 8.666, de 1993*”.

12. Tais modificações contratuais podem ser de natureza qualitativa (art. 65, I, “a”, da Lei n.º 8.666/1993) – “*quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos*” - ou quantitativa (art. 65, I, “b”, da Lei n.º 8.666/1993) – “*quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei*”.

13. Acerca da efetiva distinção entre as alterações quantitativas das qualitativas do contrato administrativo, leciona Joel de Menezes Niebuhr (in *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 4 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 961-962):

(..) nem todo “acréscimo” ou “supressão” havido na planilha de obra ou serviço importa em alteração contratual quantitativa. **Para se precisar se a alteração é 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”.

14. No presente caso concreto, creio que pretende a Administração realizar **alterações de natureza quantitativa** no contrato firmado, eis que, das afirmações postas nos autos, não teria sido verificada a alteração da concepção técnica original a partir da qual se promoveu a contratação, mas, sim, a necessidade de redimensionar, para menos, consoante as circunstâncias fáticas suscitadas, a área a ser objeto de limpeza por parte da contratada. A hipótese amolda-se, pois, salvo melhor juízo, ao art. 65, inciso I, alínea “b”, e § 1º, da Lei n.º 8.666/1993.

15. Para que se proceda às alterações quantitativas do contrato administrativo, como visto, exige o art. 65, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993, que as modificações sejam devidamente justificadas. Com efeito, em hipóteses que tais, não dispõe a Administração de liberdade para impor unilateralmente a alteração contratual da forma que melhor lhe aprouver. Isso porque, como se sabe, a contratação administrativa é precedida de regular processo licitatório, no qual são predefinidos o objeto licitado e as regras do futuro contrato, não sendo dado ao Poder Público *ipso facto* alterar a disciplina e os valores contratuais a seu talante.

16. Destarte, a modificação unilateral dos contratos administrativos somente se admite como exceção e desde que não se altere o objeto inicialmente pactuado. Deve restar demonstrada nos autos a ocorrência de fato superveniente, ou de conhecimento superveniente, que justifique, tecnicamente, a alteração pretendida, esclarecendo-se as razões pelas quais as quantidades estimadas ou as soluções técnicas inicialmente projetadas não se mostraram suficientes para a consecução do objeto pactuado. Deve, ainda, a Administração verificar e comprovar a existência de interesse público nas referidas modificações, para justificar as alterações pretendidas.

17. Em suma: consoante o art. 65, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993, e ainda em atenção ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei n.º 9.784/199, a Administração deve sempre motivar o ato de alteração contratual, sendo necessário que os relatos e pareceres da área técnica demonstrem efetivamente o enquadramento do caso nas hipóteses do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993.

18. Na espécie, pretende a Administração, por meio do Sétimo Termo Aditivo, formalizar a redução da área objeto do Contrato n.º 14/2015, com a consequente diminuição do valor devido à empresa contratada, constando dos autos, sobre o assunto, a seguinte manifestação da Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais (Despacho n.º 0665932/2018):

2. O referido contrato, que teve início em junho de 2015, pressupunha uma área de 13.751 m² ([0472391](#)). Com a primeira supressão, resultante da devolução do 8º andar, em dezembro de 2015 ([0472400](#)), o percentual da supressão ficou em 13,60%. Posteriormente, em 20 de agosto de 2017 ([0358984](#)), o 1º Termo Aditivo de 2017, formalizou a segunda supressão em 15,70% ([0394597](#) e [0472427](#)) resultante da devolução do 11º andar. Em outubro de 2017, tivemos mais dois eventos que resultaram em outra diminuição de área: A desocupação do prédio da Biblioteca Demonstrativa de Brasília (BDB), a do Edifício Touring e a devolução de parte do 9º andar, o que resultou em um acordo entre a área gestora do contrato e a Empresa Gestor Serviços Empresariais para que houvesse uma glosa mensal de 3 postos de ASG em função de área não utilizada ([0410777](#)).

3. Resumidamente, após as duas supressões acima descritas, o atual contrato possui 15 postos de Auxiliar de Serviços Gerais, mais 1 posto de Encarregado, totalizando 16 postos. Com os eventos descritos no item 2 (a desocupação gradativa do 9º andar, que produziu a glosa de dois postos, a desocupação da BDB e do prédio do Edifício Touring, com 108,54 m², que suprimiu mais 1 (um) posto. Assim, tivemos a partir do dia 02/12/2017, a glosa formalizada, pelo ofício n.º 306([0439896](#)), de 03 postos de Auxiliar de Serviços Gerais, resultando no faturamento, a partir dessa definição, de 12 postos de Auxiliar de Serviços Gerais e 1 posto de Encarregado, totalizando 13 postos.

4. Paralelo a esses eventos, a COSEG/CGCON já havia formalizado à CONTRATADA, em 07 de dezembro de 2017, através do ofício n.º 314/2017 ([0450689](#)) de que haveria de readequar o contrato aos novos parâmetros de área de produtividade mínima trazido pela Instrução Normativa n.º 005/2017 - SEGES/MP, além de retratar a redução em metros quadrados da área remanescente de ocupação do MinC, e que essas alterações ocorreriam por ocasião do novo Termo Aditivo.

5. Essa demanda pela Supressão, também está consubstanciada pela CONTRATADA, que a formalizou através da carta n.º 221/2018 de 07 de agosto de 2018 ([0650045](#)), solicitando novamente a formalização dessa redução de postos de Auxiliares de Serviços Gerais (ASG).

6. Ciente da necessidade da formalização dos novos parâmetros de área e produtividade do contrato n.º 014/2015, encaminhamos os autos para que essa Coordenação de Licitações e Gestão de Contratos possa formalizar a 3ª supressão, conforme a tabela abaixo descrita:

ÁREA TOTAL		PRODUTIVIDADE (M²)	QUANTIDADE DE EFETIVO
ÁREA INTERNA	6.518,09	800	8,15
ÁREA EXTERNA		1200	0
ESQUADRIA	1.038,00	300	0,29
ÁREA TOTAL	7.556,09	1/30 Serventes	8,44

	Arredondamento:	8
--	-----------------	---

7. Como é possível verificar, a área remanescente a ser limpa refere-se aos 7º, 10º e 12º andar e parte do 9º andar do Edifício Parque Cidade Corporate. A Biblioteca Demonstrativa de Brasília foi completamente suprimida da área objeto de limpeza e conservação, em função da obra de reforma. Como os serviços de limpeza e conservação predial, conforme determina a subcláusula primeira, da cláusula primeira - Objeto, são contratados com base na área física a ser limpa, estabelecendo-se o custo por metro quadrado (m²), justifica-se essa supressão de mão-de-obra. Por fim, como havíamos nos referido anteriormente, com a efetivação da glosa desde outubro de 2017, a vigência dessa supressão será a partir da publicação do novo termo aditivo.

10. Ressaltamos que essa proposta, além de adequar a nova produtividade mínima exigida pela IN 005/2017 - SEGES/MP (de 600 pra 800 m²), expressa em termos de área física remanescente, visa reduzir despesas, considerando os severos cortes orçamentários e o cenário econômico desfavorável, caracterizando circunstâncias supervenientes que impõem aos gestores a eficiência do gasto público.

11. Assim, o atual contrato, que possui 15 postos de ASG, mais 1 posto de Encarregado, totalizando 16 postos, passaria a ter, com o novo Termo Aditivo, 08,44 postos (arredondamento para 8) de Auxiliar de Serviços Gerais e 1 encarregado, totalizando 09 postos de trabalho.

12. Além dos postos de trabalho, ressaltamos sobre a necessidade do impacto da supressão também dos insumos diversos da planilha de custos. Como a área anterior perfazia 10.133 m² e, especificamente a BDB possui 2.577 m², concluímos pela necessidade de supressão quantitativa dos materiais e insumos na proporção de 25%, o que equivale ao percentual da BDB em relação ao total da área contratada em m², conforme segue:

[...]

Insumos Diversos	Valor (R\$)
Uniformes	22,60
Materiais	258,21
Equipamentos	38,03
Outros	0,00
Total de Insumos diversos	318,84

13. Destarte, encaminhamos os autos para que essa Coordenação de Licitações e Gestão de Contratos possa formalizar, a supressão de 7 (sete) postos de Auxiliar de Serviços Gerais, mais a supressão de 25% do material e insumos. Mais uma vez, informamos que, em função das glosas já efetivadas desde outubro de 2017, a vigência dessa nova supressão será a partir da publicação do novo termo aditivo.

19. Da leitura das afirmações acima, bem como dos demais documentos constantes dos autos, verifica-se o seguinte panorama:

i) em 24 de outubro de 2017, foi dirigido à contratada o Ofício SEI nº 258/2017/COSEG/CGCON/SPOA/SE-MINC (Sei 0410777), informando a devolução à empresa locadora de parte do 9º andar do Edifício Parque Cidade Corporate (710,4 m²), bem como a desocupação total da Biblioteca Demonstrativa de Brasília (BDB). Por conta disso, determinou-se à contratada "a retirada, a partir do dia 27/10/2017 de 1 (um) funcionário da limpeza, de forma que a glosa começará a contar a partir do faturamento de outubro, em 4 dias (28, 29, 30 e 31)". Além disso, informou-se que "essa glosa de 1 posto de trabalho, em função da área desocupada do 9º pavimento do Edifício Parque Cidade, se juntará aos 2 (dois) postos já glosados em função da desocupação do prédio da Biblioteca Demonstrativa de Brasília, perfazendo um total de 3 postos de trabalhos glosados";

ii) já em 30 de novembro de 2017, a Administração encaminhou à contratada o Ofício SEI nº 306/2017/COSEG/CGCON/SPOA/SE-MINC (0439896), comunicando a desocupação de mais 952,3 m² do 9º andar do do Edifício Parque Cidade Corporate, a acarretar "a formalização de glosa de mais um posto de trabalho". Além disso, a empresa foi informada de que "a entrega do prédio do Edifício Touring, formalizada a partir do dia 30/11/2017, ensejará a necessidade da supressão de mais um posto ocupado por Auxiliar de Serviços Gerais- ASG que era utilizado naquele local", cuja área equivale a 108,54 m². Sendo assim, solicitou-se à empresa "a retirada, a partir do dia 02/12/2017 de 2 (dois) postos de ASG, que atualmente servem o 9º andar do Edifício Parque Cidade e do Edifício Touring";

iii) por fim, em 07 de dezembro de 2017, por meio do Ofício SEI nº 314/2017/COSEG/CGCON/SPOA/SE-MINC (Sei 0450689), a Administração aduz que "Conforme discutido na reunião ocorrida entre essa contratada e o MinC ocorrida no dia 05/12/2017, caberia a esse Ministério informar a sua área remanescente para que a empresa pudesse oferecer uma solução para a manutenção do contrato de limpeza e conservação, já observando essa realidade e os novos parâmetros de área de produtividade mínima trazido pela Instrução Normativa n.º 005/2017 - SEGES/MPDG". Apresentou-se, assim, tabela comparativa entre as áreas inicial e remanescente a serem limpas, com a conclusão de que "houve uma redução da área a ser limpa de 13.751 m² para 8.389,92 m²", o que ensejaria a formalização da respectiva readequação contratual;

iv) todas essas modificações - que, segundo afirmado, correspondem à redução de 16 para 09 postos de trabalho alocados à execução do serviço contratado (08 auxiliares de serviços gerais e 01 encarregado) -, viriam a repercutir no quantitativo de insumos diversos previstos na planilha de custos e formação de preços do Contrato n.º 14/2015, razão pela qual concluiu a Administração "pela necessidade de supressão quantitativa dos materiais e insumos na proporção de 25%, o que equivale ao percentual da BDB em relação ao total da área contratada em m²";

v) Dessa forma, concluiu a Administração que "A redução da área, materiais e equipamentos e readequação da produtividade faz com que o valor do contrato passe de R\$ 711.577,89 (setecentos e onze mil quinhentos e setenta e sete reais e

oitenta e nove centavos) para R\$ 409.161,28 (quatrocentos e nove mil cento e sessenta e um reais e vinte e oito centavos)", conforme Despacho nº 0662950/2018.

20. Constatou-se, pois, que, segundo alegado, ao longo da execução do Contrato n.º 14/2015, além da devolução do 8º e do 11º pavimentos do Edifício Parque Cidade Corporate, locados pelo Ministério da Cultura, foi constatada, a partir de outubro de 2017, a necessidade de devolução ao locador, pela Administração, de parte do 9º pavimento do referido imóvel. Ademais, no mesmo período, a Biblioteca Demonstrativa de Brasília (BDB), unidade gerida pelo Ministério da Cultura, veio a ser desocupada, em virtude da execução de reformas no respectivo imóvel, conforme contrato administrativo celebrado por esta Pasta, tendo sido entregue, também o Edifício Touring.

21. Considerando que os serviços de limpeza objeto do Contrato n.º 14/2015 vinham sendo executados exatamente no Edifício Parque Cidade Corporate e na Biblioteca Demonstrativa de Brasília, e tendo sido necessária a devolução dos referidos imóveis, que, portanto, não mais estão sendo ocupados e utilizados pelo Ministério da Cultura, evidente que essa medida acarretará impactos diretos no objeto inicialmente avençado, face à diminuição da área a ser limpa, e, conseqüentemente, nos custos da respectiva contratação, os quais poderão ser redimensionados de acordo com a nova realidade fática subjacente, observados os termos e limites impostos pelo art. 65 da Lei n.º 8.666/1993.

22. Nesse sentido, convém destacar que, segundo a Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008, em vigor quando da celebração do presente contrato administrativo, os serviços de limpeza e conservação são contratados com base nas áreas a serem limpas:

Art. 43. Os serviços serão contratados com base na Área Física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação.

Parágrafo único. Os órgãos deverão utilizar as experiências e parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à administração pública.

Art. 44. Nas condições usuais, serão adotados índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias, não inferiores a:

[...]

Art.47. O órgão contratante poderá adotar Produtividades diferenciadas das estabelecidas nesta Instrução Normativa, desde que devidamente justificadas, representem alteração da metodologia de referência prevista no anexo V e sejam aprovadas pela autoridade competente.

23. Outra não foi a disposição do item 6.1 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico n.º 08/2015, segundo o qual "Os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa, estabelecendo-se o custo por metro quadrado (m²), observando a peculiaridade, a produtividade e periodicidade de cada tipo de serviço, de acordo com a discriminação a seguir: [...]". Sendo assim, na composição dos custos e formação de preços do presente contrato foram utilizados os seguintes parâmetros: a) tipo de área a ser limpa (área interna, área externa e esquadrias externas); b) metragem da área a ser limpa b) produtividade mínima de cada servente, segundo padrão estabelecido no art.44 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008.

24. O custo mensal do serviço de limpeza é calculado pela fórmula preço mensal unitário por m², multiplicado pela metragem da área a ser limpa em metros quadrados. Por sua vez, o preço mensal do metro quadrado é calculado pela fórmula produtividade, multiplicado pelo preço homem-mês (conforme Convenção Coletiva de Trabalho), levando em conta, ainda, no caso das esquadrias externas, a frequência e a jornada de trabalho mensal, em horas.

25. Dessa forma, tem-se que a redução da área a ser limpa realmente é um dos mecanismos que implicam na supressão quantitativa do objeto contratado e, por conseguinte, na redução do valor ajustado, nos termos do art. 65, inciso I, alínea "b", da Lei n.º 8.666/1993.

26. Sem embargo disso, mostra-se recomendável, quanto a esse ponto, que a Administração esclareça nos autos se a área correspondente ao Edifício Touring realmente integra o objeto do Contrato n.º 14/2015, uma vez que, salvo melhor juízo, não constam nos autos quaisquer elementos concretos acerca do assunto, estando claro nos autos, ao revés, que o objeto contratado se limita à área correspondente às instalações do Edifício Parque Cidade Corporate e da Biblioteca Demonstrativa de Brasília, utilizadas pelo Ministério da Cultura.

27. Ainda quanto à redução da área a ser limpa, depreende-se dos documentos constantes dos autos que, desde outubro de 2017, a Administração vinha determinando à contratada a gradativa supressão de postos de auxiliar de serviços gerais, à medida em que os imóveis acima citados foram sendo desocupados pelo MinC. Tais determinações, como consta claramente dos autos, foram formalizadas por meio de simples ofícios dirigidos à contratada, ocasionando, ainda, a glosa dos valores correspondentes aos postos suprimidos, desde outubro de 2017, sem a prévia celebração dos indispensáveis termos aditivos.

28. Tal conduta, decerto, não é consentânea com a disciplina conferida às alterações contratuais pela Lei n.º 8.666/1993, em especial ao disposto no art. 60 e parágrafo único, art. 65, § 6º e §8º, os quais deixam claro que as modificações do contrato administrativo devem ser previamente efetuadas por meio de aditamentos ao instrumento original, sendo nulos acertos verbais nessa seara.

29. De toda sorte, considerando que, segundo a Carta n.º 221/2018, a empresa contratada aparentemente consentiu com a redução dos postos contratados, vindo a solicitar da Administração a formalização da medida adotada, recomenda-se, apenas, por ora, que, doravante, a Administração se abstenha de realizar alterações contratuais sem a prévia celebração de termo aditivo, precedido de todas as providências necessárias quanto à sua assinatura.

30. Outro aspecto merece ser destacado, qual seja, o fato de que a redução de área a ser limpa deve ser acompanhada da redução proporcional do número de postos de trabalho estimados, a fim de que não seja comprometido o padrão de produtividade adotado na contratação. Salvo melhor juízo, tendo em vista a fórmula utilizada para compor o custo da contratação (preço mensal unitário por m², multiplicado pela metragem da área a ser limpa), é necessário aferir, primeiramente, qual o novo preço mensal da contratação, em face da nova metragem a ser utilizada; em seguida, deve-se apurar o *quantum* da redução de preços, para,

só então, avaliar o número de postos correspondentes que serão suprimidos da contratação para manter o nível de produtividade adotado.

31. Isso porque, como visto, a contratação dos serviços de limpeza não é feita diretamente por postos, mas sim, por área a ser limpa, de modo que não necessariamente haverá a exata correspondência, em termos financeiros, entre a área suprimida do objeto contratado e o número de postos a ser suprimido da contratação.

32. Deve a Administração atentar para essa circunstância, certificando-se, pois, se a retirada de postos de limpeza determinada à contratada no final do ano de 2017 e as glosas dos respectivos valores realmente estão adequadas à correlata supressão da área a ser limpa, de forma a não comprometer a produtividade mínima de referência da contratação.

33. Quanto ao reflexo da supressão de área a ser limpa e do número de postos de trabalho equivalentes em relação aos insumos e materiais da contratação, afirmou a Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais que "*Como a área anterior perfazia 10.133 m² e, especificamente a BDB possui 2.577 m², concluímos pela necessidade de supressão quantitativa dos materiais e insumos na proporção de 25%, o que equivale ao percentual da BDB em relação ao total da área contratada em m² [...]*".

34. Sobre o ponto, é necessário que a Administração avalie o real impacto das medidas de supressão contratual no quantitativo de insumos relativos à mão de obra e dos materiais utilizados para a limpeza, levando em conta não apenas a área da Biblioteca Demonstrativa de Brasília, como também a supressão de área a ser limpa no 9º pavimento do Edifício Parque Cidade Corporate. Imperioso que seja tecnicamente aferido e certificado nos autos, inclusive, se a proporção constante na planilha de custos original da contratação entre a área a ser limpa, o número de postos alocados e o quantitativo de insumos e materiais está sendo respeitado nessa supressão.

35. Além da redução de área a ser limpa, verifica-se que pretende a Administração adequar a contratação de limpeza aos novos padrões de produtividade mínima trazidos pela Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, com o objetivo de reduzir despesas em face do notório contingenciamento orçamentário, nos termos propostos à contratada no Ofício SEI n.º 314/2017/COSEG/CGCON/SPOA/SE-MINC, acima citado.

36. A Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais manifestou-se sobre o assunto no sentido de que "[...] *essa proposta, além de adequar a nova produtividade mínima exigida pela IN 005/2017 - SEGES/MP (de 600 pra 800 m²), expressa em termos de área física remanescente, visa reduzir despesas, considerando os severos cortes orçamentários e o cenário econômico desfavorável, caracterizando circunstâncias supervenientes que impõem aos gestores a eficiência do gasto público*".

37. No presente caso concreto, conforme o item 6.2 do Termo de Referência, "*Os índices de produtividade mínima da mão-de-obra foram considerados em observância ao disposto na Instrução Normativa n.º 02/2008 MPOG*", isto é, 600 m² para as áreas internas, 1.200 m² para as áreas externas, e 220 m² para as esquadrias externas.

38. Observe-se, nesse ponto, que os contratos de prestação de serviço de limpeza guardam certo grau de hibridismo. Muito embora a contratação tome por base a área a ser limpa, ao quantitativo de área, indiretamente, corresponde uma determinada quantidade de mão de obra necessária à manutenção do padrão mínimo de produtividade considerado adequado pelo edital e seus anexos. Por certo, a elaboração das propostas do certame foi forjada segundo os patamares de produtividade definido no Edital.

39. É que, a despeito de não ser incluído, dentre as obrigações da contratada, o número de postos de trabalho a serem preenchidos, o quantitativo de postos afetará o grau de produtividade, este sim, diretamente relacionado à composição dos custos da contratação e cuja observância a contratada é obrigada a respeitar. Assim, não caberia já agora, por exemplo, por meio de termo aditivo ao contrato, a alteração desse critério para aquém do mínimo, pois tal conduta resultaria em violação ao princípio da vinculação ao edital, insculpido no art. 41 da Lei n.º 8.666/1993.

40. Em última análise, o objetivo da contratação da empresa por área e não por postos, é justamente garantir eficiência e produtividade, razão pela qual a produtividade é questão de suma importância nos contratos de limpeza, intimamente relacionada à vantajosidade da contratação. Deste modo, ainda que motivada por restrições orçamentárias, deve a Administração avaliar, com cautela, eventuais mudanças nos padrões de produtividade inicialmente adotados.

41. Quanto à adoção dos parâmetros de produtividade mínima estabelecidos na novel Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, convém salientar que, salvo melhor juízo, não se trata de uma imposição para os contratos firmados sob a égide da Instrução Normativa SLTI/MP n.º 02/2008, mormente em face da recente inclusão do § 2º, no art. 75 da nova Instrução Normativa, estabelecendo que "*Incluem-se na previsão do §1º deste artigo, as respectivas renovações ou prorrogações de vigência desses contratos, ainda que venham a ocorrer já na vigência desta Instrução Normativa.*" (cf. Instrução Normativa SEGES/MP n.º 07/2018).

42. Dessa forma, ainda que a Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017 tenha inaugurado um novo padrão mínimo de produtividade nesse tipo de contratação - o que, decerto, levou em conta a evolução das práticas de mercado e das tecnologias que incidem na execução de serviços de limpeza -, entendo que a sua adoção no âmbito da presente contratação deve ser precedida das devidas justificativas quanto à necessidade imperiosa de adoção dessa medida e de que o aumento dos níveis de produtividade contratados ora proposta é a que melhor atende ao interesse público.

43. Registre-se, por oportuno, que as justificativas lançadas aos autos pela área técnica para as pretendidas alterações contratuais, na forma como apresentadas, revestem-se, em tese, como exposto, de plausibilidade jurídica, desde que comprovada a veracidade dos fatos a ela subjacentes; os motivos de fato invocados, portanto, guardam pertinência com questões de ordem técnica e administrativa, estranhas aos mistérios desta Consultoria, devendo ser trazida ou indicada nos autos a documentação correlata que lhes dá suporte. Trata-se, assim, de matéria de exclusiva responsabilidade da Administração.

44. Ressalte-se que a orientação contida no Enunciado n.º 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União (4ª edição, 2016), no sentido de que o órgão consultivo deve evitar "*[...] posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade [...]*", não impede que seja alertado o administrador quanto aos aspectos jurídicos que não podem ser afetados com a alteração contratual, notadamente a preservação da vantagem traduzida na proposta da contratada, tampouco quanto à conveniência e oportunidade de promover, se for o caso, uma nova licitação, com os novos padrões de produtividades estabelecidos pela Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, dentro, inclusive, da nova realidade orçamentária. O próprio enunciado citado admite que as unidades de consultoria venham a emitir "*opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento*".

45. Deveras, é salutar que o gestor avalie, diante da superveniente necessidade de realizar tantas supressões e adequações no objeto inicialmente contratado, do cenário de escassez orçamentária e dos novos padrões mínimos de produtividade instituídos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, se não seria o caso de promover um novo planejamento da contratação dos serviços de limpeza nos pavimentos do Edifício Parque Cidade ainda locados pelo Ministério da Cultura, a fim de reunir maior substrato, com elementos atualizados sobre o assunto, com vistas à deflagração de nova licitação.

46. Observe-se, nessa linha, que a alteração do contrato administrativo não pode ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. Como leciona Joel de Menezes Niebuhr, a alteração do contrato deve se prestar "*a adaptar o objeto do contrato à nova realidade, preservando a identidade do objeto, sem transformá-lo noutra com funcionalidade básica diferente. Se a alteração transmutar o objeto noutra, em vez dela dever-se-ia rescindir o contrato e promover nova licitação*" (in *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 4ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 967).

47. Na espécie, portanto, deve a Administração adotar cautelas no sentido de se certificar de que o conjunto das alterações que vêm sendo promovidas no contrato a pretexto de adaptá-lo ao novo contexto fático ou a novas demandas não termine por alterar as funcionalidades básicas do objeto contratado, transformando-o de forma indevida. Deve-se aferir, em homenagem ao princípio da identidade do objeto, se as alterações propostas não modificam as características e diretrizes fundamentais do objeto estabelecidas no termo de referência inicialmente aprovado, declarando nos autos a inexistência de alteração indevida do objeto e certificando que as alterações contratuais propostas não fogem ao escopo dos serviços contratados.

48. Nesse sentido, o TCU possui firme entendimento de que "*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*" (Acórdão nº 1536/2016 – TCU – Plenário).

49. Deve-se registrar, inclusive, se a alteração é realmente necessária e imprescindível para a completa e regular execução do objeto contratado pela Administração, e quais os prejuízos que seriam suportados pelo órgão contratante caso o aditivo não pudesse ser celebrado, lembrando-se que os prejuízos devem ser fortes o suficiente para justificar o aditamento contratual.

50. Ultrapassado este ponto, tem-se que, em se tratando de alteração quantitativa do contrato, incide, no caso, o disposto no art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, de modo que a modificação, em regra, deve observar o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato.

51. Sobre o tema, manifestou-se a Administração, no Despacho nº 0662950/2018, nos seguintes termos:

[...]

8. A redução da área, materiais e equipamentos e readequação da produtividade faz com que o valor do contrato passe de R\$ 711.577,89 (setecentos e onze mil quinhentos e setenta e sete reais e oitenta e nove centavos) para **R\$ 409.161,28 (quatrocentos e nove mil cento e sessenta e um reais e vinte e oito centavos)**.

9. A supressão no montante de **R\$ 302.416,61 (trezentos e dois mil quatrocentos e dezesseis reais e sessenta e um centavos)** equivale, após o arredondamento necessário, a **42,50% (quarenta e dois e meio por cento)** do valor inicial atualizado do Contrato. O quadro abaixo apresenta a evolução do valor contratual em função da aplicação da supressão e readequação pleiteada: **42,50%**

Valor anual do contrato já repactuado 2018	R\$ 711.577,89
Valor anual da supressão e readequação	R\$ 302.416,61
Valor anual do Contrato após a supressão e readequação	R\$ 409.161,28
Percentual suprimido	42,50%

10. Contudo, levando em consideração a supressão já formalizada por intermédio do Primeiro Termo Aditivo, no percentual de 13,60% (treze vírgula sessenta por cento), bem como a constante no Quinto Termo Aditivo, no percentual de 15,70%, o montante total das três supressões representa o percentual superior a 25% (vinte e cinco por cento).

11. A área gestora do contrato notificou a Contratada, via Ofício n.º 314/2017 (0450689), sobre supressão e readequação do contrato. (grifos no original)

52. Aduz a área técnica, portanto, que a supressão quantitativa do objeto, na espécie, atinge percentual superior ao limite estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993.

53. Leciona Joel de Menezes Niebuhr que, caso ultrapassado o montante de 25%, a redução quantitativa pretendida pela Administração deve ser precedida da aquiescência do contratado. Senão vejamos:

As supressões, no entanto, merecem realmente tratamento diferenciado. A Administração pode suprimir o objeto, independentemente da vontade do contratado, porém em montante limitado a 25% do valor inicial atualizado do contrato. O contratado não pode se opor à supressão desde que não ultrapasse esse montante e deve precaver-se diante de tal possibilidade, porquanto ela está expressamente autorizada na Lei. Entretanto, se a Administração quiser suprimir o contrato em montante superior a 25% do valor inicial atualizado, então deve contar com a aquiescência do contratado. Se o contratado não concordar, a Administração não pode impor essa alteração a ele. (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 965).

54. Em se tratando, assim, da hipótese prevista no art. 65, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, recomenda-se que seja trazida aos autos manifestação expressa da contratada acerca de todos os cálculos, planilhas e valores relativos à supressão contratual ora proposta, o que poderá ser suprido, se for o caso, por meio da assinatura, pela empresa, do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato n.º 14/2015.

55. Quanto ao cálculo do limite de 25%, cuida-se, decerto, de matéria de ordem estritamente técnica e administrativa. Contudo, não é demais pontuar que o parâmetro estabelecido claramente no art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 consiste no “valor inicial atualizado do contrato”. Nesse sentido, inclusive, tem-se a Orientação Normativa AGU n.º 50, segundo a qual “Os acréscimos e as supressões do objeto contratual devem ser sempre calculados sobre o valor inicial do contrato atualizado, aplicando-se a estas alterações os limites percentuais previstos no art. 65, § 1º, da lei n.º 8.666, de 1993, sem qualquer compensação entre si.”

56. A base de cálculo utilizada para a aferição do limite a ser observado nas alterações contratuais, correspondente ao “valor inicial atualizado do contrato”, equivale ao valor pactuado no momento da contratação, acrescido de eventuais modificações em razão da incidência de institutos voltados à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (reajuste, repactuação ou revisão), desprezando-se eventuais acréscimos ou supressões realizados anteriormente. Significa dizer, os acréscimos e as supressões anteriores não alteram a base de cálculo para aplicação de novas alterações e aferição do limite legal. Tais diretrizes, na espécie, deverão ser observadas pela Administração.

57. Nesse sentido, a fim de melhor esclarecer a situação, confira-se a precisão lição de Marçal Justen Filho:

Suponha-se contrato de valor de 100. Antes da revisão, a Administração promove alteração quantitativa e agrega mais 10. Posteriormente, verifica-se a necessidade de revisão de preços para elevar os preços em 30%. Isto significa que o contrato passará a ter valor de 143 (110 acrescido de 30). Será possível produzir outras alterações quantitativas? Afigura-se que a resposta é claramente positiva. No caso, houve alterações restritas a 10% do valor “inicial atualizado”. A alteração de 30% não é computável para modificações quantitativas. Para determinar o limite dessas alterações, basta calcular o valor inicial “atualizado e revisto”. Esse valor, no exemplo, é de 130 (100 – valor inicial atualizado – acrescido de 30% da revisão). Poderão ser promovidas outras alterações quantitativas até 15% desse valor (25%-10%), o que equivale a 19,50 (15% de 130).

Neste caso, portanto, o contrato comportará modificações de 29,50 - o que reflete a elevação de 30% proveniente da revisão, mas com precaução destinada a evitar que aumentos anteriores à dita revisão tenham seu valor real distorcido. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos*. 11ª edição. São Paulo: Dialética, 2005, pág. 553).

58. Ademais, convém salientar que, segundo o TCU, para fins da limitação prevista no art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor inicial atualizado do instrumento celebrado, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/93. Essa orientação deve ser observada pela Administração no presente caso, já que se trata de novo aditamento ao Contrato n.º 14/2015, visando ao terceiro decréscimo do valor contratado.

59. Nesse sentido, observe-se o teor do aresto a seguir colacionado, *in verbis*:

4. Os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II, § 1º, da Lei 8.666/93 devem ser verificados separadamente, tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens e quantitativos, e não pelo cômputo final que tais alterações (acrécimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato.

Auditoria nas obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) verificara, em dois contratos, acréscimos e supressões em percentual superior ao legalmente permitido. A equipe de auditoria constatara que a metodologia empregada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) para calcular o montante dos acréscimos e decréscimos contratuais divergia do entendimento consolidado do TCU atinente ao assunto, uma vez que estavam sendo efetuadas compensações entre os acréscimos e as supressões. O relator consignou que, ao celebrar os aditivos aos contratos em questão, o Ministério “*incorreu em acréscimos ou supressões em percentual superior a 25% do valor inicial dos contratos, contrariando o art. 65, caput e §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.666/1993, assim como a jurisprudência consolidada deste Tribunal no sentido de que tais limites legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acrécimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato (Acórdãos n.º 1.733/2009, 749/2010, 1.924/2010 e 2.819/2011, todos do Plenário)*”. Como o órgão vinha seguindo normativo interno “*que facultava a utilização de metodologia distinta da consagrada pelo TCU, bem como o fato de que alguns aditivos que contribuíram para a extrapolação dos limites legais (aumentando ou diminuindo os valores inicialmente contratados) foram firmados quando o entendimento sobre a questão estava em processo de consolidação no âmbito desta Casa*”, o relator entendeu suficiente cientificar o MI sobre o fato, a fim de evitar sua repetição. O Plenário acolheu o voto. Acórdão 2059/2013-Plenário, TC 009.861/2013-0, relator Ministro Raimundo Carreiro, 7.8.2013. Inf. 163/2013.

60. Não é permitido à Administração, pois, utilizar-se da compensação entre as alterações (acrécimos/supressões), é dizer, realizar, por exemplo, um acréscimo ou inclusão de itens em 60% do valor inicial atualizado do contrato e, em contrapartida, compensar o incremento com uma supressão ou exclusão de itens no patamar de 40% do valor inicial atualizado do contrato, para concluir que as alterações respeitariam o limite de 25% (60% - 40% = 20%). O total de acréscimos e o total de supressões ao longo da execução do contrato não podem superar, em cada um desses conjuntos e em separado, o limite legal, ou seja, admite-se que o conjunto de acréscimos e inclusões alcance 25% do valor inicial atualizado do contrato, e que o conjunto de supressões e exclusões, lado outro, atinja 25% do valor inicial atualizado do contrato.

61. Assim, a expressão “valor inicial atualizado do contrato”, para efeitos de supressões e acréscimos nos termos do art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, “diz respeito ao valor inicial acrescido dos montantes incorporados a ele em razão de reajuste ou de revisão do contrato, excluindo os valores incorporados a ele por força de anteriores alterações contratuais que tenham afetado o seu objeto. Deve-se levar em conta as majorações do valor do contrato que não tenham relação com seu objeto, mas que tenham decorrido apenas do direito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato” (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 965).

62. Recomenda-se, pois, que a Administração declare nos autos se o cálculo do percentual relativo à redução quantitativa do valor contratual observou os parâmetros acima expostos, é dizer, se foi levado em conta como base de cálculo o valor total inicial do Contrato n.º 14/2015, acrescido das parcelas de reajustamento (reajuste ou repactuação) e/ou revisão dos preços contratados, adequando-se os valores e percentuais já indicados nos autos, se for o caso.

63. Por oportuno, deixamos consignado que os índices, a apresentação e apuração dos valores propriamente ditos e a metodologia de cálculo utilizadas ficam sob a responsabilidade da Administração, por se revestir de matéria de caráter eminentemente técnico, estranha, pois, às competências desta setorial jurídica.

64. Quanto à exigência de manutenção das condições de habilitação da contratada (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993), verifica-se a necessidade de prévia consulta: i) ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF; ii) ao Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal - CADIN (visando auxiliar na verificação das informações prestadas pelos administrados e pelos demais órgãos da Administração, em especial as constantes em certidões e declarações) e iii) e ao Banco Nacional de Devedores Trabalhistas, mantido pelo Tribunal Superior do Trabalho.

65. Da análise da documentação trazida aos autos (Sei 0670081), constata-se que a contratada se encontra com a documentação de regularidade perante o FGTS e as Receitas Estadual/Distrital vencidas no âmbito do SICAF (10/09/2018 e 15/09/2018). Além disso, não foi realizada a consulta ao CADIN. Recomenda-se, pois, que sejam renovadas, em data próxima à da assinatura do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato, todas as consultas já feitas aos sistemas acima indicados, inclusive com a realização de consulta ao CADIN, registrando-se que, em qualquer caso, a assinatura do aditivo estará condicionada à ratificação da total regularidade fiscal e trabalhista da contratada, em atenção ao art. 55, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/1993.

66. No tocante à vedação de que Administração Pública celebre contratos com entidades sancionadas com a proibição de contratar com o Poder Público, a suspensão/impedimento de licitar e contratar com a Administração ou a declaração de inidoneidade, observadas as respectivas abrangências de aplicação, tem-se que, para verificar seu cumprimento, a Administração Pública deve fazer consultas aos extratos atualizados do SICAF, do CADIN, do CEIS, do Sistema Inabilitados e Inidôneos do TCU e do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do CNJ.

67. Quanto ao ponto, recomenda-se, apenas, que seja renovada/realizada a consulta a todos os sistemas acima indicados por ocasião da assinatura do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato, como condição para a celebração do instrumento.

68. É de se registrar, lado outro, que não se mostra necessária, no caso, a demonstração da disponibilidade de recursos orçamentários pela Administração, vez que se trata de redução, e não de acréscimo do valor inicialmente contratado. De todo modo, consta nos autos a Nota de Empenho 2018NE800043 (Sei 0595696), emitida em 30 de janeiro de 2018 em favor da contratada, no valor total de R\$ 693.066,77 (seiscentos e noventa e três mil sessenta e seis reais e setenta e sete centavos), havendo a área técnica declarado, por sua vez, que *"para o exercício de 2018, há disponibilidade orçamentária na Nota de Empenho 2018NE800043"* (Despacho nº 0595300/2018).

69. Recomenda-se, ainda, que seja solicitada da empresa contratada a adequação da garantia de execução contratual ofertada ao novo valor global do Contrato n.º 14/2015.

70. Quanto à minuta do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato n.º 14/2015, sugere-se que sejam feitas as seguintes adequações:

- Recomenda-se que as cláusulas primeira e segunda do termo aditivo sejam convertidas em uma única cláusula, com a seguinte redação:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Termo Aditivo tem como objeto a redução de ____ % do valor total inicial atualizado do Contrato n.º 14/2015, equivalente a R\$ _____, a partir da data de assinatura deste instrumento, em decorrência da diminuição da área objeto dos serviços de limpeza e conservação contratados e da adequação dos padrões de produtividade inicialmente adotados para a execução do serviço, nos termos do art. 65, inciso I, alínea “b”, e § 1º, da Lei n.º 8.666/1993.

PARÁGRAFO ÚNICO - O valor global do Contrato n.º 14/2015, após a supressão, será de R\$ _____, passando a Subcláusula Única da Cláusula Segunda, a Subcláusula Primeira da Cláusula Quarta e a Subcláusula Primeira da Cláusula Oitava do Contrato a vigorar nos seguintes termos:[...]

- Recomenda-se a adequação da atual cláusula quinta da minuta de termo aditivo, para que passe a conter a indicação do valor a ser despendido com a contratação no exercício financeiro em curso, bem assim a indicação dos valores mensal e total do contrato, para fins de publicidade e transparência, na forma da redação abaixo transcrita:

CLÁUSULA QUINTA – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A despesa com a execução dos serviços contratados, de que trata o objeto do presente termo aditivo, no corrente exercício, no valor mensal de R\$ _____ (_____) e total de R\$ _____ (_____), correrá à conta de dotação orçamentária própria, prevista na Lei Orçamentária Anual em vigor, sob a seguinte classificação:

[...]

PARÁGRAFO ÚNICO - A despesa para o exercício subsequente será alocada à dotação orçamentária prevista para atendimento dessa finalidade, a ser consignada ao Ministério da Cultura na Lei Orçamentária Anual, registrando-se por apostilamento o crédito e o empenho para sua cobertura, em conformidade com o art. 65, § 8º, da Lei nº 8.666/93.

- Adotadas essas recomendações, sugere-se que seja promovida a renumeração das cláusulas do termo aditivo.

71. Por fim, registre-se ser necessária, à luz do parágrafo único do art. 61 da Lei n.º 8.666/1993, a publicação resumida do termo aditivo na imprensa oficial, por ser condição de eficácia do instrumento.

3. CONCLUSÃO

72. Em face do exposto, esta Consultoria manifesta-se no sentido da regularidade jurídico-formal da minuta do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato nº 14/2015 (Sei 0662949) e da possibilidade jurídica de alteração quantitativa consensual do objeto do referido ajuste, desde que sejam previamente atendidas as recomendações formuladas nos itens 26, 29, 32, 34, 40, 42, 44, 45, 47, 49, 54, 56, 58, 62, 65, 67, 69 e 70 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

73. Além disso, recomenda-se que a Administração atente para o disposto no item 71 da presente manifestação.

74. Cumpre-nos destacar que todas as observações expostas têm como premissa a veracidade e a exatidão dos dados, informações, cálculos e valores constantes do processo, que são de responsabilidade exclusiva da Administração.

75. Sendo assim, encaminhem-se os presentes autos diretamente à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/SE/MINC, nos termos das Portarias CONJUR/MINC nº 1/2009 e nº 2/2011, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

76. Por fim, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (2016, p. 29) "*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*". Assim, não é necessário o retorno dos autos a esta Consultoria, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico.

77. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (SAPIENS), assinado digitalmente.

Brasília, 06 de outubro de 2018.

CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS

Procuradora Federal

Coordenadora-Geral Jurídica de Licitações e Contratações Públicas

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400014827201545 e da chave de acesso b385a200

Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 170153533 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 06-10-2018 12:38. Número de Série: 17122948. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
