



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE  
NÍVEL SUPERIOR  
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA FINALÍSTICA  
SETOR BANCÁRIO NORTE, QUADRA 2, BLOCO L, LOTE 06, 11º ANDAR, CEP 70040-020 - BRASÍLIA

**PARECER n. 00157/2020/BM/PFCAPES/PGF/AGU**

**NUP: 23038.011782/2020-32**

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES**

**ASSUNTOS: LIVROS / JORNAIS / PERIÓDICOS**

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO. ACESSO A BANCO DE DADOS DE PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS. SERVIÇO CONTÍNUO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. EXCLUSÃO DE USUÁRIO. IDENTIDADE DE MATÉRIA. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. POSSIBILIDADE.

1. Presentes dos requisitos da Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, e da Orientação Normativa nº 55 da Advocacia-Geral da União, autoriza-se a emissão de parecer referencial.
2. A alteração contratual deve atender às exigências da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017.
3. Recomendações à instrução processual nos casos concretos em que se utilizará as manifestação jurídica referencial.

Senhor Procurador-chefe,

**I- RELATÓRIO**

1. Trata-se de pedido - com fundamento na Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017 - de emissão de manifestação jurídica referencial para subsidiar a alteração de trinta e cinco contratos do Programa Portal de Periódicos da Capes, em atendimento da exigência legal constante no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, c/c o *caput* do art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e os incisos III e V do art. 7º Anexo I do Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017.
2. A Sociedade Brasileira de Física (SBF), por meio do Ofício nº 06/2020 (1220085), informou a Capes que, diante da possibilidade de acesso dos alunos ao conteúdo do Portal de Periódicos no âmbito do PROEB/Capes (Mestrado Nacional Profissional em Ensino de Física), não haveria justificativa para a manutenção do Termo de Compromisso que garante a ela o acesso aos conteúdos contratados. Consta a lista dos contratos que serão afetados pela alteração requerida. (1220195)
3. Foi elaborada minuta de Termo Aditivo padrão em que se exclui a Sociedade Brasileira de Física e altera o valor do contrato e se faculta a modificação da garantia contratual (1220488). A Manifestação técnica da Capes (1230094) aponta as razões administrativas que justificam a adoção da manifestação jurídica referencial.
4. No caso em análise, a Capes busca a elaboração do Parecer Referencial nos casos em que há concordância do contratado com a alteração proposta.
5. No que importa à presente análise, os autos se encontram instruídos com os seguintes documentos:
  - o Ofício 06/2020 - SBF (1220085);
  - o Lista/Listagem de contratos - Sociedade Brasileira de Física (1220195);
  - o Termo Aditivo de Contrato Minuta CCO 1220488;
  - o Nota Técnica 91 (1230094);
  - o Despacho DGES 1231264;
  - o Despacho GAB 1234350.

**II- FUNDAMENTAÇÃO**

6. Este Parecer destina-se a avaliar as circunstâncias diretamente relacionadas à regularidade jurídica e à adequação formal da proposta, consistindo na verificação da subsunção de seus termos aos dispositivos legais e regulamentares pertinentes, bem como da verificação dos requisitos normativos

essenciais, o que exclui, por consequência, a tomada de qualquer decisão sujeita a critérios de conveniência e oportunidade; a prática de atos de auditoria ou de correição; além de decisões sobre questões técnicas, econômicas, financeiras ou quaisquer outras afetas ao âmbito próprio de competência ou de discricionariedade do Administrador Público.

7. Tal ressalva se faz em cumprimento do disposto na Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 23 de outubro de 2012, que determinou a observância obrigatória, pelos órgãos de execução da PGF, dos Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, aplicando-se, à hipótese, a BPC nº 7.

## **A- MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

8. A possibilidade de manifestação jurídica referencial está prevista na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e assenta-se sobre premissas:

### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014**

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS RETIFICAÇÃO Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014 ...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014..."53.

9. A Procuradoria-Geral Federal, por sua vez, expediu a Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, para normatizar a emissão de manifestações jurídicas referenciais no âmbito das Procuradorias que prestam consultoria jurídica às Autarquias e Fundações Federais, nos seguintes termos:

Art. 1º - Disciplinar a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal - PGF no desempenho das atividades de consultoria jurídica.

Parágrafo único - Considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos.

Art. 2º - São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

§ 1º - As Orientações Normativas editadas pelo Advogado Geral da União e as orientações jurídicas firmadas pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverão ser observadas previamente à elaboração da manifestação jurídica referencial.

§ 2º - As Câmaras Permanentes e Provisórias auxiliarão o DEPCONSU na elaboração de suas orientações jurídicas a respeito de manifestações jurídicas referenciais.

§ 3º - A manifestação jurídica referencial deverá conter capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos enunciados no caput.

Art. 3º - Os órgãos de execução da PGF competentes para realizar atividades de consultoria jurídica, nos termos do art. 3º da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, deverão priorizar a avaliação da possibilidade de elaboração de manifestações jurídicas referenciais.

§ 1º - A eficácia da manifestação jurídica fica condicionada à sua aprovação pelo chefe do órgão de execução da PGF competente, nos termos do artigo 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, admitindo-se ato de delegação de competência conforme dispositivos previstos no Capítulo VI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 2º - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica

atesta, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

§ 3º - A controvérsia jurídica entre unidades que integrem a mesma Procuradoria Federal junto a uma determinada autarquia ou fundação pública federal e demais órgãos de execução que lhes prestem atividades de consultoria, deverá ser resolvida pelo respectivo Procurador-Chefe.

Art. 4º - As manifestações jurídicas referenciais aprovadas pelo chefe do órgão de execução da PGF deverão ser:

I - disponibilizadas na página do órgão de execução da PGF no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União; e

II - encaminhadas à autoridade assessorada para que possa utilizá-las nos termos do § 2º do art. 3º desta Portaria e ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal. (Redação dada pela Portaria n.º 338, de 4 de abril de 2019)

§ 1º - Aplica-se o disposto neste artigo às manifestações jurídicas referenciais já existentes.

§ 2º - As orientações jurídicas a respeito de manifestações jurídicas referenciais elaboradas pelo DEPCONSU serão disponibilizadas em sua página no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União e divulgadas para conhecimento de todos os integrantes da carreira de Procurador Federal.

Art. 5º - Sempre que houver alteração nos fundamentos jurídicos que embasaram a manifestação jurídica referencial, inclusive mudança na legislação pertinente, deverá o chefe do órgão de execução da PGF referido no art. 3º, § 1º, desta Portaria, promover a sua adequação.

Parágrafo único - Aplica-se o disposto no caput às orientações jurídicas a respeito de manifestações jurídicas referenciais elaboradas pelo DEPCONSU, cabendo à Câmara Permanente que a exarou a responsabilidade por sua adequação.

Art. 6º - A existência de manifestação jurídica referencial não prejudica a atuação consultiva, de ofício ou por provocação em processos que tratem de matéria por ela abrangida.

10. Na consulta realizada, informa-se que a retirada da Sociedade Brasileira de Física da Lista de Instituições autorizadas a acessar a base de dados do Programa Portal de Periódicos repercutirá em 35 (trinta e cinco) contratos administrativos. Além disso, conforme indicado na Nota Técnica nº 91 (1230094), o procedimento para a exclusão da instituição beneficiária será idêntico em todos os contratos indicados.

11. Considerando-se o elevado número de processos que serão impactados com a mudança e a identidade da matéria tratada neles, a adoção de manifestação jurídica referencial evitará o envio à PF/CAPES de vários processos com teor idêntico, possibilitando uma atuação mais eficiente da Administração. Estão presentes, desse modo, os requisitos previstos no parágrafo único do art. 1º e no inciso I do art. 2º da Portaria PGF nº 256, de 2017.

12. No item 6 da Nota Técnica nº 91 (1230094), indica-se o procedimento que será adotado para a formalização do aditivo de exclusão nos contratos administrativos. Observa-se que a análise jurídica restringir-se-á a verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos anexados ao processo, o que satisfaz o requisito contido no inciso II do art. 2º da Portaria PGF nº 256, de 2017.

13. Nesse sentido, e também tendo em vista as exigências legais e a jurisprudência do TCU sobre o tema, entende-se que a análise jurídica das alterações contratuais, nesses casos, está suficientemente parametrizada e pacificada, de modo que não restam senão conferências de dados e documentos para verificar a observância da legislação em cada caso concreto.

14. Estão, portanto, satisfeitos os requisitos que autorizam a elaboração da manifestação jurídica referencial, conforme o disposto nos artigos 1º e 2º da Portaria PGF nº 262, de 2017.

## **B- LIMITES À APLICAÇÃO DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL E MODO DE PROCEDER PARA SUA UTILIZAÇÃO**

15. Objeto da presente manifestação jurídica referencial é a formalização de termo aditivo para a exclusão da Sociedade Brasileira de Física, com a conseqüente redução do valor do contrato e da garantia contratual, da lista de instituições com acesso ao Portal de Periódicos. **Atente-se que a Área Técnica limitará o uso da manifestação jurídica referencial aos casos em que haja acordo entre as partes**, nos termos do item 6.1 da Nota Técnica nº 91/2020/CCO/CGLOG/DGES (1230094), sendo esse um dos parâmetros para utilização deste Parecer.

16. A autorização para juntada da manifestação jurídica referencial nos contratos administrativos indicados, sem o envio a esta PF-Capes, como forma de atender ao disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, restringe-se a esse conjunto de processos, tendo em vista que a análise jurídica que verificou a existência dos requisitos legais para a emissão de manifestação jurídica referencial considerou o contexto fático indicado nos autos.

17. É necessário que a Administração ateste, expressamente, em cada processo administrativo

em que se firmará o citado aditivo, que deixará de enviar o processo a esta PF-Capes em razão do caso concreto se amoldar aos termos desta manifestação referencial.

18. Outrossim, como indicado na Portaria PGF nº 262, de 2017, a autorização para juntada da manifestação jurídica referencial, ao invés de encaminhamento individualizado do processo para manifestação jurídica, sustenta-se enquanto nenhuma dúvida jurídica específica surgir. Ou seja, caso haja dúvida jurídica relativa ao caso concreto deixa de existir a possibilidade da Administração se valer da manifestação jurídica referencial, devendo enviar os autos à PF/Capes.

### **C- DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO CONTRATO**

19. Em razão da exclusão da Sociedade Brasileira de Física, em tese, reduzir-se-á a quantidade de usuários que acessam os periódicos, diminuindo-se a quantidade do objeto do contrato. A Lei nº 8.666, de 1993, em seu artigo 65, prevê a possibilidade de alteração dos contratos administrativos nesse sentido.

20. A existência de acordo entre as partes faz com que incida o disposto no inciso II do parágrafo segundo do artigo 65 da Lei de Licitações. A interpretação da norma permite concluir que o entendimento entre a Administração e o contratado possibilita a modificação contratual (como a exclusão de instituição, por exemplo) que conduz à alterações na quantidade de objeto prestado e no valor do contrato, inclusive, em limite superior ao previsto no § 1º do mesmo artigo.

21. Não se pode olvidar que as alterações contratuais devem considerar as condições originais em que conduziram a forma de contratação. Nos casos em que os contratos se deram com inexigibilidade de licitação, diante da exclusividade do fornecedor do produto, a área técnica deve atentar ao fato de que o aditivo proposto não pode modificar essa situação, sob pena de ferir o princípio da isonomia, criando uma condição que favoreça o contratado em desfavor de outros potenciais fornecedores do conteúdo.

22. A área técnica manifestou-se pela vantajosidade econômica da medida (item 4.3 da Nota Técnica nº 91). No entanto, **recomenda-se** a manifestação sobre a manutenção do interesse público com a exclusão pretendida, tendo em vista que o aspecto econômico não é o único parâmetro que define a atuação do Poder Público.

23. Esclareça-se que os requisitos para alteração dos contratos administrativos estão previstos no art. 65, da Lei n. 8.666, de 1993 e no Anexo X da Instrução Normativa SEGES/MP n. 05, de 26 de maio 2017, que dispõe:

#### ANEXO X DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS

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.

24. Analisando-se os autos, observa-se que os requisitos constantes na letra "b" e "c", estão presentes na Nota Técnica nº 91 (1220094). Assim, esse documento poderá ser utilizado nos processos administrativos em que se formalizarão os termos aditivos.

25. Em relação aos demais requisitos (a, d, e) supra indicados, faz-se necessária a manifestação individualizada em cada processo administrativo, tendo em vista que se referem a aspectos específicos de cada contrato, não cabendo nesse caso, manifestação técnica de caráter geral.

26. **Recomenda-se**, para o atendimento da legislação, que em cada processo seja juntado documento que comprove a concordância da contratada. Deve ser elaborada manifestação técnica com a descrição do objeto do contrato, com as suas especificações e do modo de execução. A alteração contratual deve ser autorizada pela autoridade competente. O termo de referência/projeto básico, como elemento essencial do processo administrativo, deve ser alterado para refletir a modificação contratual, devendo, também, ser aprovação da autoridade competente. Deve a Capes atestar a manutenção de todas as condições de habilitação e ausência de impedimentos à contratação (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993 e verificação de sistemas e sítios da internet - SICAF, CADIN, CEIS, TCU e CNJ). O aditivo deve ser publicado na imprensa oficial.

27. Reitera-se a necessidade de que seja atestado, ainda, em cada caso concreto, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação jurídica referencial, devendo

um cópia deste Parecer seja juntada ao respectivo processo administrativo.

28. Alerta-se quanto a necessidade do termo aditivo ser formalizado dentro da vigência contratual, bem assim para o fato de que os termos aditivos somente podem ter efeitos prospectivos e que não há amparo legal para se proceder alteração de contrato cujo objeto já tenha sido executado na prática. Qualquer execução de serviço que já tenha sido realizada em desacordo com o contrato não pode ser protegido por um ajuste posterior.

#### **D- MINUTA**

29. Ressalta-se que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam nos autos e nos registros administrativos.

30. Em relação à minuta referencial de termo aditivo (SEI 1220488), recomenda-se que a Cláusula Primeira seja alterada para que haja uma redação mais objetiva. No caso, a cláusula primeira deve se referir apenas ao objeto do aditivo, isto é, o que se pretende alternar. Sugere-se a seguinte redação.

*Excluir do Anexo \_\_\_\_\_ do Contrato **XX/20XX** a Sociedade Brasileira de Física (SBF).*

31. Recomenda-se, para que haja maior clareza e precisão, que a Cláusula Terceira do presente termo aditivo tenha a seguinte redação:

*Faculta-se a Contratada, em razão da redução do valor do contrato, a diminuição, proporcional, do valor da garantia contratual, que será de U\$\_\_\_\_\_.*

#### **III- CONCLUSÃO**

Pelos motivos e fundamentos acima indicados, conclui-se que:

a) É juridicamente possível, para efeito do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, a utilização da presente manifestação jurídica nas formalizações de termo aditivo, cujo objeto é a exclusão da Sociedade Brasileira de Física (SBF) dos contratos administrativos no âmbito Programa Portal de Periódicos, quando houver acordo entre as partes, sem que se submeta os respectivos autos ao exame e parecer individual *in concreto* da PF-Capes, consoante autorizado pela Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017.

b) Deve ser demonstrado nos autos de cada processo em que se pretende formalizar o aditivo de supressão o acolhimento de todas as orientações acima exaradas. A área técnica deverá atestar a conformidade da presente orientação jurídica ao caso concreto em que se pretende aplicar este Parecer.

c) Aplicam-se, ainda, no que couber, às orientações emitidas pela Advocacia-Geral da União e seus órgãos de execução.

d) Em cada contrato administrativo que se pretende alterar, é necessário observar o disposto no art. 55, XIII, c/c da Lei de Licitações e na IN SEGES/MP nº 05, de 2017, no que diz respeito à instrução processual.

32. Ressalvam-se os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, próprios do juízo de mérito da Administração, que, como tais, são alheios às competências desta Procuradoria Federal.

33. Adotadas tais providências, dispensa-se nova remessa a este órgão de consultoria jurídica (BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 23 de outubro de 2012).

À consideração superior.

Brasília, 6 de julho de 2020.

**BRUNO ROBERTO MACIEL CUNHA DE MARIA**  
PROCURADOR FEDERAL





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE  
NÍVEL SUPERIOR  
GABINETE

SETOR BANCÁRIO NORTE, QUADRA 2, BLOCO L, LOTE 06, 11º ANDAR, CEP 70040-020 - BRASÍLIA

---

**DESPACHO n. 00387/2020/GBA/PFCAPES/PGF/AGU**

**NUP: 23038.011782/2020-32**

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES**

**ASSUNTOS: LIVROS / JORNAIS / PERIÓDICOS**

1. Aprovo o PARECER n. 00157/2020/BM/PFCAPES/PGF/AGU.

Brasília, 14 de julho de 2020.

GUILHERME BENAGES ALCANTARA  
Procurador-Chefe  
Procuradoria Federal junto à Capes

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23038011782202032 e da chave de acesso 02940f1e

---

Documento assinado eletronicamente por GUILHERME BENAGES ALCANTARA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 460617724 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME BENAGES ALCANTARA. Data e Hora: 14-07-2020 18:31. Número de Série: 18114068980645986421691098455741263129. Emissor: AC Certisign RFB G5.

---