



Parecer Referencial CGCP/PGAD/PGFN nº 001/2025

**Parecer Público. Ausência de Informação de Acesso Restrito.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - LAI.**

CONTRATO ADMINISTRATIVO. MINUTA DE TERMO ADITIVO. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. LEI Nº 14.973/2024. REONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO.

I - Elaboração de Manifestação Jurídica Referencial com fundamento na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e na Portaria PGFN/MF nº 1.276, de 12 de agosto de 2024.

II - Análise de minuta de termo aditivo cujo objeto seja o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, em virtude do advento da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, que promoveu a reoneração gradual das folhas de pagamento.

III - Requisitos a serem observados pelos gestores e correspondentes áreas técnicas dos órgãos assessorados pela CGCP/PGFN, responsáveis pela celebração dos termos aditivos respectivos.

IV - Para adoção deste referencial, a autoridade administrativa deve certificar o enquadramento da situação concreta ao conteúdo deste parecer e atendimento de suas recomendações. Isso gerará a dispensa de remessa dos autos à Consultoria Jurídica, para análise individualizada, conforme explicado nesta manifestação, sem prejuízo de consultas sobre dúvidas jurídicas não abordadas neste Parecer referencial, se for o caso.

I – DO OBJETO E DA PERTINÊNCIA DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL

1. O presente Parecer Referencial CGCP/PGAD/PGFN nº 001/2025 estabelece as recomendações da Coordenação-Geral de Contratação Pública da PGFN (CGCP/PGFN) para as análises de minutas de termos aditivos cujo objeto seja o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, em virtude do advento da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, que promoveu a reoneração gradual das folhas de pagamento.

2. É inequívoco que os processos licitatórios, contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços e demais instrumentos congêneres, incluindo seus termos aditivos, estão sujeitos ao controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica a ser realizada pelos órgãos de assessoramento jurídico competentes, conforme definido no art. 53, *caput*, e §4º, da Lei nº 14.133, de 2021. Entretanto, para matérias de caráter repetitivo e recorrente no âmbito da Administração Pública, admite-se a utilização de pareceres referenciais emitidos pelos órgãos responsáveis.

3. Essas manifestações referenciais têm por finalidade uniformizar o entendimento e acelerar a tomada de decisões, proporcionando análise consolidada que permite a aplicação eficiente em casos análogos. Constituem exceção à análise individualizada, desde que o caso concreto se enquadre nos parâmetros previamente estabelecidos.

4. O uso dessa ferramenta, com o intuito de otimizar e racionalizar o trabalho jurídico, direcionando os órgãos jurídicos para demandas de maior complexidade e envergadura, que exigem análise rigorosa e individualizada, foi regulamentado pela Advocacia-Geral da União (AGU) por meio da Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014^{[1][2]}. Em havendo subsunção do caso aos seus termos, a análise jurídica torna-se dispensável nas hipóteses previamente definidas por ato da autoridade jurídica máxima competente, como previsto nos arts. 19, inciso IV, e 53, §5º, da Lei nº 14.133, de 2021^{[3][4][5]}.

5. Com base nesse contexto, o escopo deste parecer é estabelecer as diretrizes básicas normativas e fixar os pressupostos jurídicos necessários em matérias atinentes a termos aditivos que visam o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, por conta do advento da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, que promoveu a reoneração gradual das folhas de pagamento, de modo que o gestor público tenha condições de proceder à adequada instrução processual, conforme a legislação aplicável, semelhante ao que faria se houvesse análise individualizada de cada minuta, e destarte a autoridade assessorada tenha segurança para celebrar os ajustes em questão.

6. Ressalta-se que **o órgão assessorado deverá atestar expressamente que o caso concreto se amolda às hipóteses previstas neste referencial. Além disso, deverá utilizar os modelos de minutas de aditamento e a lista de verificação atualizados, quando disponibilizados pela AGU em seu sítio eletrônico.**

7. A Administração poderá, a qualquer tempo, solicitar à Coordenação-Geral de Contratação Pública esclarecimentos sobre eventuais dúvidas jurídicas que surgirem nos respectivos processos, bem como requerer a atualização da presente manifestação referencial.

II - DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

8. A garantia do equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual, no âmbito administrativo, decorre de previsão constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

9. Consoante lição de Celso Antônio Bandeira de Mello^[6], trata-se a equação econômico-financeira de uma *"relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá"*.

10. Por força do comando constitucional, essa garantia foi regulamentada pelas Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/2021:

Lei 8.666/1993

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

[...]

II - por acordo das partes:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

[...]

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

Lei nº 14.133/2021

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo entre as partes:

[...]

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

[...]

Art. 134. Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.

11. Especificamente sobre os efeitos da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, nos contratos administrativos, a Consultoria-Geral União, órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, emitiu o **PARECER n. 00538/2024/CGCOM - BSB/SCGP/CGU/AGU (Seq. 59, NUP 50000.020020/2020-27)**, nos seguintes termos:

7. A Lei nº 12.546, de 2011, resultado da conversão da Medida Provisória nº 540, também de 2011, a fim de estimular o setor produtivo nas áreas de Tecnologia de Informação e determinados ramos industriais desonerou a folha de salários daqueles setores econômicos, visando a formalização das relações de trabalho e o fomento das atividades dos setores beneficiados. Com alterações legislativas posteriores, esse regime foi estendido a outros setores da economia.

8. Referida desoneração se deu com a alteração na dinâmica do recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, prevista no art. 22, incisos I e III, da Lei 8.212/91. A contribuição patronal, em regra, é resultado da aplicação da alíquota de 20% sobre a folha de pagamentos das remunerações/salários de quem presta serviços à pessoa jurídica. No regime instituído pela Lei nº 12.546, de 2011, a base de cálculo da contribuição patronal passou a ser a receita bruta da prestação dos serviços e da venda dos produtos industrializados contemplados, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos. A legislação, ainda, indicou alíquotas específicas.

9. Instituído de forma temporária, o regime tributário em questão foi prorrogado sucessivas vezes, tendo se tornado permanente no ano de 2015, com a edição da Lei nº 13.161. Posteriormente, com a Lei nº 13.670, de 2018, passou a ter prazo final previsto na lei, o qual, contudo, continuou a ser sucessivamente prorrogado. Verifica-se, portanto, que a desoneração beneficia empresas de determinados setores econômicos há mais de uma década.

10. No corrente ano, contudo, sobreveio a Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, com alterações significativas no regime tributário, estipulando a extinção progressiva das medidas de desoneração.

11. Essa progressividade ocorrerá no período compreendido entre 1º de janeiro de 2025 e 31 de dezembro de 2027, com a reoneração gradual da folha de pagamentos mediante a aplicação de alíquotas decrescentes para a contribuição sobre a receita bruta e crescentes sobre a folha de pagamento até o limite de 20%, conforme previsto nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, extinguindo-se integralmente o regime de desoneração a partir de 1º de janeiro de 2028.

12. A repercussão dessas alterações nos contratos administrativos decorre do fato de que o regime tributário instituído pela Lei nº 12.546, de 2011, conhecido como "desoneração da folha de pagamento", tem relação direta com o custo da mão de obra no âmbito da pessoa jurídica e, por consequência, impacta o custo dos ajustes em que há prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

[...]

18. Embora a análise sobre a relação direta entre a majoração tributária/alteração legislativa com o objeto de contratos administrativos seja matéria de cunho técnico, entende-se que o requisito se encontra, em princípio, presente no caso em análise.

19. Isso porque, quando houve o movimento inverso, isto é, a instituição do regime de desoneração, que culminou na redução da carga tributária, a orientação dada aos órgãos da Administração Pública federal, seguindo determinação do Tribunal de Contas da União, foi de que as planilhas de custos e composição de preços de contratos administrativo deveriam ser revisadas, com fundamento no art. 65, §5º, da Lei nº 8.666/1993. A propósito, dispõe a "2. Orientação sobre a desoneração de folha de pagamento - Acórdão nº 2.859/2013 - TCU"

[...]

20. Nesse contexto, comprovado que a Contratada se beneficiava da desoneração e, portanto, foi afetada pela Lei nº 14.973/2024, e que a edição desta foi superveniente à celebração do contrato, entende-se que a situação em análise se enquadra na figura do "Fato do Príncipe", possibilitando, o reequilíbrio econômico-financeiro com esteio no art. 65, §5º, da Lei nº 8.666/93.

12. Esse entendimento foi ratificado no **PARECER n. 00026/2025/CGCOM - BSB/SCGP/CGU/AGU (Seq. 67, NUP 50000.020020/2020-27)**, cujo trecho, por oportuno, segue adiante transcrito:

27. Entende-se, contudo, que a imprevisibilidade resta caracterizada no presente caso, apesar de o regime de desoneração da folha de pagamento ser temporário. Isso porque, as sucessivas prorrogações, assim como a dependência política da decisão sobre a manutenção ou não do regime, tornaram seu termo final, em verdade, imprevisível, pois dependente da conjunção de uma série de fatores, que, por mais de uma década, permitiram sua manutenção.

28. Essa imprevisibilidade fica ainda mais clara quando se verifica que o regime de desoneração da folha de pagamento havia sido prorrogado até 31 de dezembro de 2027 pela Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023. Após negociação entre o governo federal e o Congresso Nacional, chegou-se a um acordo para alteração dessa prorrogação, com a finalidade de pôr fim ao regime, mas de forma gradual, garantindo a previsibilidade e segurança jurídica às empresas, conforme se extrai das justificativas do Projeto de Lei 1847/2024, de autoria do Senador Efraim Filho, in verbis (disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9609008&ts=1730231815165&rendition_principal=S&disposi acesso em 05/02/2025, às 10h52):

O presente Projeto de Lei (PL) pretende concretizar o acordo celebrado na última quinta-feira, 09 de maio de 2024, entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, acerca do regime de transição para a desoneração da folha de pagamento dos 17 setores econômicos albergados pela Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

A referida desoneração havia sido prorrogada até 31 de dezembro de 2027 pela Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, e, atualmente, é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7633/DF.

Neste contexto, o diálogo entre os Poderes permitiu alcançar um denominador comum que confere previsibilidade e segurança ao setor privado neste ano de 2024 e, ao mesmo tempo, ajusta a transição de acordo com as expectativas financeiro-orçamentárias do Poder Executivo.

Dessa forma, o PL prevê uma transição que, a partir 1º de janeiro de 2025, reduzirá gradualmente a contribuição substitutiva prevista pela Lei nº 12.546, de 2011, e restabelecerá as contribuições ordinárias sobre a folha de pagamento previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Ademais, durante toda a transição, a folha de pagamento do 13º (décimo terceiro) salário continuará integralmente desonerada.

29. Assim, entende-se que o cenário instaurado não permitia que as empresas, de fato, pudessem considerar o término do regime de desoneração em seu planejamento e, ademais, não seria possível computar o custo em suas planilhas, já que elas deviam indicar como custo aquele efetivamente praticado e vigente ao tempo da elaboração de suas propostas.

30. Nesse panorama, entende-se que o caráter temporário do regime de desoneração da folha de pagamento não descaracteriza a imprevisibilidade necessária à aplicação do art. 65, inciso II, alínea "d" c/c §5º, da Lei nº 8.666/1993, razão pela qual se conclui, reiterando-se o PARECER n. 00538/2024/CGCOM - BSB/SCGP/CGU/AGU, que o presente permite reequilíbrio econômico-financeiro com fulcro no citado dispositivo.

13. Nesse contexto, dada a não prorrogação da desoneração da folha de pagamento, medida superveniente à celebração do contrato, que teria produzido efeitos reflexos no instrumento em tela, houve, aparentemente, a quebra das condições iniciais fixadas na proposta, pois formulada com base numa alíquota inferior da contribuição previdenciária patronal. Entende-se, assim, que a situação em análise se enquadra na figura do “Fato do Príncipe”, considerando as características do ato que ensejou a quebra e a autoridade que o emanou.

14. Sobre o ponto, confirmam-se as lições de Marçal Justen Filho^[7]:

Utiliza-se a expressão “fato do príncipe” para indicar a determinação estatal que, ao disciplinar o exercício de certas condutas, torna impossível o cumprimento do contrato. No fato do príncipe, o Estado introduz alterações no regime jurídico aplicável. Essa alteração se reflete na execução do contrato administrativo. Justamente porque se trata de modificação do regime jurídico, o fato do príncipe envolve diretivas que são abstratas e impessoais. O fato do príncipe depende da edição de norma jurídica (através de lei) ou do exercício da competência regulamentar, que envolva detalhamento para melhor explicitar o conteúdo da lei. As determinações estatais aplicam-se a todos os que se encontram em situação idêntica – entre eles o partícipe do contrato administrativo.

15. Especificamente sobre o art. 134 da Lei nº 14.133/2021, Ronny Charles Lopes de Torres esclarece que *“o dispositivo está se referindo à ocorrência de fato de príncipe [...] Assim, não há uma necessária alteração dos preços quando a mudança decorre de ato voluntário”*^[8].

16. No entanto, a superveniência e imprevisibilidade da medida estatal não justificam, por si sós, a necessidade de alteração contratual. Para que reste configurado o “Fato do Príncipe”, é necessária a comprovação da repercussão de fato sobre o contrato em tela. Com efeito, deve-se demonstrar nos autos o nexo de causalidade entre a alteração promovida na legislação e a relação contratualmente estabelecida. A respeito do tema, cumpre trazer à colação o seguinte excerto doutrinário^[9]:

É necessário, porém um vínculo entre a incidência tributária e a

prestação auferida pelo particular contratado. Mais precisamente, é indispensável que a incidência tributária não seja orientada a apanhar a riqueza pessoal do particular contratado.

Por isso, a lei que aumentar a alíquota do imposto de renda não justificará alteração do valor contratual. O imposto de renda incide sobre o resultado das atividades empresariais, consideradas globalmente (lucro tributável). O valor percebido pelo particular será sujeito, juntamente com o resultado de suas outras atividades, à incidência tributária. Se a alíquota for elevada, o lucro final poderá ser inferior. Mas não haverá relação direta de causalidade que caracterize rompimento do equilíbrio econômico-financeiro.

6.3) A identificação da incidência tributária

A forma prática de avaliar se a modificação da carga tributária propicia desequilíbrio da equação econômico financeira reside em investigar a etapa do processo econômico sobre o qual recai a incidência.

Como visto, a materialidade da hipótese de incidência tributária consiste em certo fato signo-presuntivo de riqueza. Cabe examinar a situação desse fato signo-presuntivo no processo econômico. Haverá quebra da econômico-financeira quando o tributo (instituído ou majorado) recair sobre atividade desenvolvida pelo particular ou por terceiro, necessária à execução do objeto da contratação.

Mais precisamente, é necessário investigar se a incidência tributária configurara-se como um "custo" para o particular executar sua prestação. A resposta positiva a esse exame impõe o reconhecimento da quebra do equilíbrio econômico-financeiro. Diversa é a situação quando a incidência recai sobre a riqueza já apropriada pelo particular, afetando economicamente os resultados extraídos da exploração.

Assim, a elevação do ICMS produz desequilíbrio sobre contratos que imponham ao particular, como requisito de execução de sua prestação, a necessidade de participar de operações relativas à circulação de mercadorias. O mesmo se diga quando se eleva o IPVA se a execução da prestação envolver, de modo necessário, a utilização de veículos automotores. Mas a instituição de imposto sobre a renda apresenta outro contorno, eis que a incidência se dá sobre os resultados obtidos pelo particular na exploração de um empreendimento.

[...]

17. Na hipótese em apreço, a princípio, os elementos acima restam configurados, pois a contribuição previdenciária patronal é exação que tem relação direta com o objeto do contrato administrativo, já que seus custos estão vinculados ao custo da mão de obra. Trata-se, contudo, de questão de ordem técnica. **Logo, para garantir legalidade à pretendida alteração contratual, deve a área técnica atestar a repercussão da alteração tributária nos preços praticados no ajuste.**

18. Observada a diligência acima, o reequilíbrio econômico-financeiro pleiteado terá esteio nos art. 65, inciso II, alínea "d", c/c §5º, da Lei nº 8.666/1993 ou dos arts. 124, inciso II, alínea "d", e 134, da Lei nº 14.133/2021, a depender da legislação aplicável ao contrato administrativo.

19. **Ademais, considerando que a Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, já especifica como se dará a reoneração progressiva, deve a área técnica avaliar se já não seria adequado incluir no termo aditivo as alíquotas que serão aplicáveis em 2026 e 2027, considerando a vigência inicial do contrato e a possibilidade de sua prorrogação.**

20. A formalização da alteração exige a celebração de termo aditivo, com a devida instrução dos autos, cujos requisitos serão adiante analisados.

III - DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

21. O contratado é obrigado a manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 92, inc. XVI, da Lei nº 14.133, de 2021).

22. No Acórdão nº 213/2017 – Plenário, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que *"cada ato de prorrogação equivale a uma renovação contratual, motivo pelo qual a decisão pela prorrogação de contratação direta deve ser devidamente planejada e motivada"*. Não obstante o acórdão tratar da prorrogação de contratações diretas, a fixação do entendimento de que cada prorrogação equivale a uma renovação contratual reafirma a necessidade de que as condições de

habilitação do certame sejam mantidas nesse momento.

23. Nos termos do art. 4º da IN SEGES/MPDG nº 03, de 2018, *"a verificação de conformidade para habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes a aquisição de bens e serviços, inclusive de obras e publicidade, e a alienação e locação poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF"*.

24. O registro no SICAF comprova a habilitação jurídica, a qualificação econômico-financeira, a qualificação fiscal e a qualificação técnica prevista no art. 67, V, da Lei nº 14.133/2021, e no art. 30, I, da Lei nº 8.666/1993 (registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso).

25. No que tange à regularidade fiscal, ela deverá ser mantida durante toda a execução contratual, nos termos do art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021, e art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993. Além disso, consoante o disposto no art. 68, *caput*, e inciso V, da Lei nº 14.133/2021, e art. 29, V, da Lei nº 8.666/1993, há também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT.

26. Ademais, conforme Acórdão TCU nº 1.793/2011 - Plenário, recomenda-se consultar previamente os seguintes cadastros:

- SICAF;

- CADIN;

- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (www.portaldatransparencia.gov.br/ceis);

- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php);

- Lista de Inidôneos mantida pelo TCU (<https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1660:2:::NO:2::>); e

- Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (<https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>) - a Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU abrange o cadastro do CNJ, do CEIS, do próprio TCU e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP do Portal da Transparência.

27. Em relação à eventual inadimplência no CADIN, a Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, incluiu na Lei nº 10.522/2002, o art. 6º-A, segundo o qual *"A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui fator impeditivo para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 6º"*.

28. Portanto, em regra, a partir do advento do referido dispositivo, órgãos e entidades da Administração Pública Federal não podem celebrar ou aditar contratos com pessoas físicas e jurídicas com registro no CADIN (art. 6º, III c/c art. 6-A da Lei nº 10.522/2002).

29. Vale lembrar que as consultas quanto à inexistência de sanções impeditivas da contratação deverão ser realizadas em nome da empresa contratada e também de seu sócio majoritário, por força do art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, que prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

30. **Recomenda-se, portanto, que seja efetuada consulta quanto à inexistência de sanções impeditivas da contratação em nome também do sócio majoritário da contratada por força do art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992.**

31. **Por fim, antes da efetiva assinatura do termo de aditamento, deve a área técnica atentar para a validade de todas as certidões que comprovam a manutenção das condições iniciais de habilitação e da possibilidade de contratar com o Poder Público.**

IV - DA PRÉVIA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

32. A exigência de prévia declaração de disponibilidade de recursos orçamentários, com a indicação da respectiva classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, nos termos do inciso III do § 2º do art. 7º, do caput do art. 38 e do inciso V do art. 55, todos da Lei nº 8.666/1993, dos arts. 105 e 150 da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 10, inciso IX, da Lei nº 8.429, de 1992.

33. Ademais, cabe alertar para que, previamente à assinatura do termo aditivo, seja anexada a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

34. Atente-se que compete ao órgão verificar a aplicabilidade da Orientação Normativa AGU nº 52, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000.

35. Por fim, o item 10 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 5/2017 determina que *"Nos contratos cuja duração, ou previsão de duração, ultrapasse um exercício financeiro, deverá ser indicado o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura", **de forma que além da juntada da declaração tratada neste tópico, deverá constar na minuta de Termo Aditivo a indicação do crédito e respectivo empenho para atender à despesa.***

V - DA ADEQUAÇÃO DO VALOR DA GARANTIA CONTRATUAL

36. Nos termos do art. 56, §2º, da Lei nº 8.666/1993, a garantia terá o seu valor atualizado nas mesmas condições do respectivo contrato. A mesma lógica se aplica à Lei nº 14.133/2021, uma vez que a garantia é calculada a partir da aplicação de um percentual sobre o valor do contrato e, com a majoração deste, ela deverá ter o seu valor atualizado. **Assim, caso tenha sido exigida garantia na celebração do contrato, deverá haver o reforço correspondente ao acréscimo realizado.**

VI - DO REQUERIMENTO DA CONTRATADA E DO CONTRATO AINDA EM VIGOR

37. **Compete à unidade técnica verificar, ainda, se o contrato que se pretende reequilibrar se encontra vigente, pois toda e qualquer alteração de contrato com vigência expirada configura reconstrução sem licitação, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio, rendendo ensejo, inclusive, à responsabilização pessoal do agente que assim vier a dar causa.**

38. **Ademais, a pretensa alteração em análise demanda requerimento por parte do Contratado, o qual deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação, nos termos do parágrafo único do art. 131, da Lei nº 14.133/2021, e art. 65, II, "d", da Lei nº 8.666/1993.**

VII - DA ATUALIZAÇÃO DO MAPA DE RISCOS

39. Nos termos do que preconiza o art. 26, §1º, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017, o Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

40. Veja que a apresentação, atualização e juntada do Mapa de Riscos poderá ocorrer também durante a execução do contrato (e não apenas na fase de planejamento), na hipótese de ocorrência de algum evento relevante que cause a alteração do status fático da avença original e, conseqüentemente, do risco inicialmente previsto.

41. **Assim, deve a área técnica avaliar se o aditamento que se pretende efetivar constitui ou não evento relevante, para os fins do dispositivo em comento, quanto à eventual atualização do Mapa de Risco, se for o caso.**

VIII - AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

42. A Consultoria-Geral da União, no art. 18 da Portaria CGU nº 3, de 2019, determina a seus órgãos de execução a utilização das listas de verificação elaboradas pela Advocacia-Geral da União. Tais listas consolidam experiências de diversos Órgãos Consultivos, as quais visam orientar, uniformizar entendimentos, padronizar procedimentos e auxiliar os órgãos assessorados a instruírem adequadamente os feitos, antes de submetê-los ao órgão jurídico, para exame e manifestação.

43. A Advocacia-Geral da União disponibiliza, em seu sítio, lista de verificação para aditamentos contratuais (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/8666e10520/listas-de-verificacao>); <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/termos-aditivos>).

44. **Deve a área técnica anexar aos respectivos autos a lista de verificação elaborada pela AGU, devidamente preenchida, naquilo que couber, datada e assinada.** Decerto, a sua utilização facilitará a conferência da conformidade com os itens abordados neste parecer, ressaltando que a responsabilidade pelo preenchimento é do órgão assessorado. Por isso, caso o gestor verifique o não atendimento de algum requisito ali listado (ou o atendimento parcial), deve justificar sua não aplicabilidade ou efetuar a correção, antes do prosseguimento do processo.

45. Por fim, para fins de precisão da avaliação de conformidade, é recomendável que a lista de verificação incorpore os eventuais ajustes recomendados e/ou sugeridos neste parecer, inclusive indicando os documentos do processo em que foram atendidas as pertinentes exigências e as justificativas para os casos de "não" e "não se aplica".

IX - MINUTA DE TERMO ADITIVO

46. **O termo aditivo deve conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia, na esteira do que restou orientado nos tópicos precedentes.**

47. Ressalte-se que a maioria das orientações apresentadas pressupõe avaliação e definição que se esgotam previamente à própria elaboração da minuta, razão pela qual não precisam constar do termo aditivo.

48. Cabe, ainda, à contratante publicizar o vertente termo aditivo, observando, no que couber, o disposto no art. 61, p. único, da Lei nº 8.666, de 1993, no art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012 e

nos arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

49. Cumpre esclarecer que a vigência do aditivo será a data da assinatura, mas o efeito financeiro do reequilíbrio econômico financeiro pode retroagir à data do fato gerador que deu causa ao desequilíbrio, caso não tenha ocorrido preclusão. Sobre o ponto, válidas são as lições de Marçal Justen Filho^[10]:

"De todo o modo, é imperioso diferenciar, em primeiro lugar, efeito retroativo do contrato e efeito retroativo do instrumento contratual. A relação jurídica entre Estado e um terceiro não se confunde com o instrumento escrito que a formaliza. Por isso, a vedação ao efeito retroativo deve ser reputada como uma regra que se aplica à relação jurídica, visando a evitar que a relação jurídica imprima às partes direitos ou deveres atinentes ao período anterior ao aperfeiçoamento da avença.

Outra é a questão da formalização de direitos e deveres, que possam surgir no relacionamento contratual entre as partes. É perfeitamente compatível com a ordem jurídica que direitos e deveres surjam, depois de avençada a contratação, ainda que sejam formalizados em época posterior.

Isso envolve duas ordens de hipóteses. A primeira relaciona-se com a questão de contratações verbais. Tal como acima exposto, reputam-se cabíveis contratações verbais em extensão mais ampla do que o previsto no art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. E tal deriva de imposições constitucionais, atinentes à indisponibilidade dos interesses fundamentais.

A segunda situação tem relação com aditivos contratuais. Pode ser inevitável, ao longo da contratação, a ocorrência de fatos cujos efeitos jurídicos somente serão devidamente apurados em momento posterior. Assim, o caso mais evidente é o da recomposição da equação econômico-financeira da contratação. É evidente que essa hipótese envolve, na esmagadora maioria dos casos, eventos ocorridos anteriormente. Logo, produz-se a formalização em momento posterior."

50. **Para o efetivo pagamento desses custos pela União, contudo, deve restar documentalmente comprovado nos autos a realização das despesas e os seus reflexos no contrato, sendo que deve haver análise, por órgão técnico, dos cálculos e documentos apresentados pela Contratada.**

51. Por fim, segue, anexo, modelo de minuta de Termo Aditivo que tenha por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, por conta do advento da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, que promoveu a reoneração gradual das folhas de pagamento.

X - Conclusão

52. Ante o exposto, **desde que seja atestado, de forma expressa e em cada processo administrativo, que o caso dos autos se amolda à presente manifestação jurídica referencial e que atende às orientações acima exaradas,** é juridicamente viável o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, por conta do advento da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, que promoveu a reoneração gradual das folhas de pagamento, sem a remessa dos autos à Coordenação-Geral de Contratação Pública da PGFN (CGCP/PGFN) para análise da minuta de termo aditivo, consoante Orientação Normativa AGU nº 55/2014.

53. **Recomenda-se aos órgãos, ainda, seguir as orientações publicadas no Portal de Compras do Governo Federal, disponíveis no link:** <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/43-orientacao-sobre-a-reoneracao-gradual-de-folha-de-pagamento-alteracoes-da-lei-no-12-546-de-14-de-dezembro-de-2011-pela-lei-14-973-de-16-de-setembro-de-2024>.

54. Ressalta-se que esta manifestação jurídica referencial é um instrumento de orientação, não sendo seu uso obrigatório. O gestor mantém a discricionariedade para, se julgar pertinente, encaminhar minutas de termos aditivos para análise específica. Ademais, caso surjam peculiaridades que extrapolem o escopo deste referencial, ocorram alterações nas normas aplicáveis, ou a autoridade competente considere necessário um exame mais detalhado, o processo deverá ser submetido à Coordenação-Geral de Contratação Pública da PGFN (CGCP/PGFN) para uma análise individualizada de legalidade.

É o Parecer Referencial. À consideração superior, para fins de aprovação pelo Coordenador-Geral de Contratação Pública, na forma do art. 3º-A da Portaria PGAD/PGFN/MF nº 1.863, de 2024 (com alteração trazida pela Portaria

Brasília, 15 de julho de 2025.

Documento assinado eletronicamente

Elmo José Duarte de Almeida Júnior

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

Priscila Prado Garcia Cecchi

Procuradora-Chefe

Documento assinado eletronicamente

Carolina Zancaner Zockun

Coordenadora de Orientação e Uniformização em Contratação Pública

Aprovo o parecer referencial.

Documento assinado eletronicamente

Flávio Garcia Cabral

Coordenador-Geral de Contratação Pública

3. CONTRATO ADMINISTRATIVO. 3.1. MINUTA DE TERMO ADITIVO. 3.1-15. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. LEI Nº 14.973/2024. REONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO. PARECER REFERENCIAL.

[1] Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014: "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."

[2] Acórdão TCU nº 2.674/2014 – Plenário: "(...) parecer referencial como uma ferramenta eficiente para o controle da legalidade que se impõe aos procedimentos licitatórios e para a maximização racional dos serviços jurídicos públicos."

[3] Enunciado BPC nº 33, extraído do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU): "Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstrato, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar a proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica."

[4] Lei nº 14.133, de 2021, Art. 19, IV: "instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos."

[5] Lei nº 14.133, de 2021, Art. 53, § 5º: "É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico."

[6] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010, fl. 642.

[7] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª edição. São Paulo: Dialética, 2012.

[8] TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, p. 667.

[9] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1445.

[10] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos . 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 1257.



Documento assinado eletronicamente por **Flávio Garcia Cabral, Coordenador(a)-Geral**, em 15/07/2025, às 13:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Priscila Prado Garcia Cecchi, Chefe(a) de Divisão**, em 15/07/2025, às 14:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Elmo José Duarte de Almeida Júnior, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 15/07/2025, às 19:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Zancaner Zockun, Coordenador(a)**, em 21/07/2025, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **51810535** e o código CRC **3381D68F**.