



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina
Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública

Parecer Referencial PGFN/PGACD/CGLA nº 01/2022

Parecer Referencial PGFN/PGACD/CGLA nº 01/2022.

Manifestação jurídica referencial para amparar o aditamento aos contratos administrativos vigentes no que tange à inclusão da Cláusula de "Vedações e Permissões", contendo a redação já aprovada por essa PGFN, aos contratos atualmente vigentes, objetivando possibilitar a realização de operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos por parte das empresas contratadas.

Processo SEI nº 12600.100748/2022-45

I

1. A Diretoria de Administração e Logística do Ministério da Economia, por meio da **Nota Técnica SEI nº 13365/2022/ME (SEI 23694771)**, solicitou a esta Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CGLA/PGFN) a análise da viabilidade de emissão de **Parecer Referencial específico para amparar o aditamento aos contratos administrativos vigentes no que tange à inclusão da Cláusula de "Vedações e Permissões"**. A área técnica justifica a proposta nos seguintes termos:

Com base nas notas explicativas da PGFN, ratifica-se a informação de que os novos contratos celebrados, a partir de 17 de agosto de 2020, já estão sendo formalizados, conforme o art. 15 da IN SEGES/ME nº 53.

Atualmente, 83 (oitenta e três) dos contratos vigentes no âmbito da Diretoria de Administração e Logística contam com a cláusula completa de "Vedações e Permissões".

Entretanto, relativamente aos contratos formalizados antes de 17/08/2020, temos 150 instrumentos ainda pendentes de adequação e que necessitam de aditivo para que suas cláusulas se adequem ao Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020.

Portanto, uma vez que o Parecer JL-01 é vinculante para toda a administração pública, esta Coordenação se encontra diante de um número expressivo de contratos que deverão ser aditados para inclusão da cláusula completa de "Vedações e Permissões".

Dessa maneira, enfatizamos a necessidade de suprimir esse passivo com o desígnio de ajustar os instrumentos aos termos do contido na IN SEGES 53/2020 e do Parecer citado.

Nesse aspecto, é importante mencionar que este Ministério da Economia foi criado a partir da junção das Pastas Ministeriais dos extintos Ministérios da Fazenda, do Trabalho, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, e por

isso, esta unidade detém a responsabilidade de gerenciar administrativamente os contratos subrogados e provenientes daqueles órgãos.

Além disso, ante a recente criação do Ministério do Trabalho e Previdência, por força da edição da Medida Provisória nº 1.058, de 28 de julho de 2021, do Decreto nº 10.761, de 02 de agosto de 2021, e da Lei nº 14.261, de 16 de dezembro de 2021, esta unidade continua prestando o apoio operacional e logístico para o novo Ministério, conforme determinação constante do art. 8º do Decreto supracitado, conforme abaixo:

Art. 8º O apoio administrativo prestado pelo Ministério da Economia às unidades da extinta Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia continuará sendo prestado ao Ministério do Trabalho e Previdência na forma prevista na Estrutura Regimental provisória em vigor.

Contudo, mesmo após atualização realizada em 2021, os Pareceres Referenciais utilizados nas prorrogações de contratos, principalmente o "Parecer Referencial CCA/PGFN nº 01/2020" e o "Parecer Referencial CCA/PGFN nº 02/2020" bastante explorado por esta Coordenação, não abrangem, até o momento, subsídios necessários para celebração de aditivos contratuais de inclusão da Cláusula de "Vedações e Permissões" dos contratos administrativos que estão sujeitos às obrigações legais do Parecer JL-01.

Dessa forma, e considerando que ficou prejudicado aguardar o momento das prorrogações contratuais para realizar concomitantemente a pretendida alteração, sugere-se o encaminhamento dos autos ao órgão jurídico para verificar a possibilidade de edição de Parecer Referencial e Modelo de Termo Aditivo Contratual específico para a realização de aditamentos com vistas à inclusão da Cláusula de "Vedações e Permissões", contendo a redação já aprovada por essa PGFN, aos contratos atualmente vigentes, objetivando possibilitar a realização de operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos por parte das empresas contratadas.

Por oportuno, pede-se, ainda, que seja avaliada a viabilidade de utilização de ambos os Pareceres Referenciais (prorrogação contratual e de inclusão da cláusula de vedações e permissões) combinados em uma única instrução processual no momento das prorrogações contratuais, evitando-se, nesse caso, a formalização de mais de um aditivo.

2. Além do Parecer Referencial, a Diretoria de Administração e Logística do Ministério da Economia requereu a edição de modelo de termo aditivo contratual específico para a realização de aditamentos com vistas à inclusão da Cláusula de "Vedações e Permissões", contendo a redação já aprovada por essa PGFN, aos contratos atualmente vigentes, objetivando possibilitar a realização de operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos por parte das empresas contratadas.

3. Pedi, ainda, que seja avaliada a viabilidade de utilização de ambos os Pareceres Referenciais (prorrogação contratual e de inclusão da cláusula de vedações e permissões) combinados em uma única instrução processual no momento das prorrogações contratuais, evitando-se, nesse caso, a formalização de mais de um aditivo.

II

4. Inicialmente, ressalte-se que, de acordo com o artigo 38, parágrafo único, da Lei de Licitações, as minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios e outros ajustes devem ser previamente submetidas ao crivo da Consultoria Jurídica da Administração. Busca-se, assim, conferir higidez jurídica às licitações e às contratações públicas.

5. Todavia, em decorrência do elevado número de processos em matérias idênticas e recorrentes, de baixa complexidade jurídica, a Advocacia-Geral da União publicou, no dia 23 de maio de 2014, a

Orientação Normativa nº 55 (ON/AGU nº 55/2014), que introduziu, no âmbito da Advocacia Pública Federal, a figura da manifestação jurídica referencial.

6. Eis o texto da ON/AGU nº 55/2014:

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.

7. Da breve leitura da orientação acima transcrita, infere-se ter sido autorizada, no âmbito do referido órgão, a elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como aquela que tem por fulcro analisar todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

8. Nesta seara, convém salientar que a importância prática dessa medida reside na desnecessidade de os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial serem submetidos à análise individualizada pela Consultoria Jurídica. Nessas hipóteses, basta que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.

9. Ressalte-se, neste ponto, que tal declaração deverá ser emitida pela autoridade competente, não devendo os autos serem encaminhados para o órgão consultivo deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, visto que o escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite.

10. Desta feita, com base na ON AGU nº 55/2014, justifica-se a presente manifestação jurídica referencial, específico para amparar o aditamento aos contratos administrativos vigentes no que tange à inclusão da Cláusula de "Vedações e Permissões", contendo a redação já aprovada por essa PGFN, aos contratos atualmente vigentes, objetivando possibilitar a realização de operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos por parte das empresas contratadas.

11. Caso pairem dúvidas sobre a situação fática, ou o administrador constate que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda às hipóteses albergadas pelo parecer referencial, poderá formular consulta à unidade da Procuradoria da Fazenda Nacional competente.

12. Infere-se, portanto, que a manifestação jurídica referencial consiste, grosso modo, em parecer jurídico genérico, calcado no princípio da eficiência, destinado a balizar casos concretos cujos contornos se amoldem às premissas abstratamente analisadas pela Consultoria Jurídica.

13. Nesse diapasão, saliente-se que medidas que tenham por objetivo racionalizar a demanda e objetivar a análise de processos têm sido utilizadas, inclusive, pelo Poder Judiciário, a exemplo das súmulas vinculantes, recursos repetitivos e com repercussão geral.

14. Ressalte-se, ainda, que tal medida é considerada como salutar pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, conforme excerto abaixo transscrito:

Enunciado BPC nº 33

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações “*in abstrato*”, a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica.

15. Igualmente, o Egrégio Tribunal de Contas da União não vislumbrou óbices para adoção de tal tipo de parecer, opinando, inclusive, pela viabilidade da utilização de manifestações jurídicas referenciais, desde que “envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes”, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, 282 e 287, § 1º do RITCU, em:
9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento;
9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma; e 9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao embargante.

(...)

Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o Acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.

(Acórdão nº 2674/2014)

16. Superada a questão da possibilidade jurídica de utilização de manifestações jurídicas referenciais, passa-se à análise dos requisitos previstos pela ON/AGU nº 55/2014 para emissão desse tipo de parecer.

17. Inicialmente, observa-se que a ON/AGU nº 55/2014 determinou, em linhas gerais, que a edição de manifestações jurídicas referenciais depende da comprovação de dois requisitos, a saber: **(i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e **(ii)** da simplicidade da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de documentos.

18. Quanto ao primeiro requisito, conforme informações da área técnica (Nota Técnica 13365/2022/ME), há relativamente aos contratos formalizados antes de 17/08/2020, 150 instrumentos ainda pendentes de adequação e que necessitam de aditivo para que suas cláusulas se adequem ao Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020.

19. Assim, o volume de processos sobre o tema teria o condão de causar um significativo impacto sobre a atuação deste órgão consultivo, o que poderia vir a comprometer a celeridade dos serviços administrativos prestados, além de reduzir o tempo que dispõe o Advogado Público para examinar processos mais complexos e que exigem uma análise jurídica mais detida e profunda.

20. Por fim, o segundo requisito resta atendido, uma vez que a atividade jurídica exercida se confina à verificação da possibilidade de edição de Parecer Referencial e Modelo de Termo Aditivo Contratual específico para a realização de aditamentos com vistas à inclusão da Cláusula de "Vedações e Permissões", contendo a redação já aprovada por essa PGFN, aos contratos atualmente vigentes, objetivando possibilitar a realização de operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos por parte das empresas contratadas, eis que, a rigor, inexistente qualquer argumentação ou dúvida jurídica relevante e complexa acerca da matéria.

21. A cessão de crédito decorrente de contrato administrativo é admissível, desde que não haja vedação no edital ou no contrato, conforme conclusões do Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020. Referido parecer foi aprovado pelo Sr. Presidente da República em 26/05/2020 e publicado no Diário Oficial da União em 27/05/2020, de modo que vinculante para toda a administração pública, nos termos do arts. 40, §1º e 41 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

22. Ademais, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de julho de 2020 previu expressamente obrigatoriedade de permissão nos editais e contratos da cessão de crédito ao dispor, no seu art. 15, que “Os editais e respectivos contratos administrativos celebrados devem prever expressamente a possibilidade de cessão dos créditos decorrentes da contratação de que trata esta Instrução Normativa”.

23. A análise desta Consultoria Jurídica se restringe, por conseguinte, a analisar a possibilidade de aplicação do entendimento acima explicitado aos contratos atualmente vigentes, mas entabulados antes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de julho de 2020 e do Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020.

24. Pelo até agora exposto, verifica-se que a análise jurídica requerida, na forma da legislação de regência, amolda-se, perfeitamente, às diretrizes veiculadas pela ON/AGU nº 55/2014.

III

25. Sobre a cessão de crédito oriunda de contrato administrativo, conforme já adiantado no tópico anterior, a Advocacia-Geral da União (AGU) enfrentou matéria concernente à cessão de créditos decorrentes de contratos celebrados com a Administração Pública federal, materializada no Parecer no 31/2019/DECOR/CGU/AGU, adotado pelo Advogado-Geral da União por meio do Parecer no JL - 01, de 18 de maio de 2020, nos termos estabelecidos no Despacho do Consultor-Geral da União no 00953/2019/GAB/CGU/AGU e no Despacho n. 0679/2019/DECOR/CGU/AGU, foi assim ementado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CESSÃO DE CRÉDITO ORIUNDO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. RESTRIÇÕES, FORMALIDADES E CAUTELAS. CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL PELA EMPRESA CONTRATADA.

- I - A cessão de crédito decorrente de contrato administrativo é juridicamente viável, desde que não seja vedada pelo edital ou contrato.
- II - A aplicação supletiva do Direito Civil autorizada pelo art. 54 da Lei n.º 8.666/93 possibilita a cessão de crédito na seara pública.
- III - Determinadas cautelas e formalidades devem ser observadas na cessão de crédito no âmbito administrativo, sobretudo a celebração de termo aditivo entre a Administração e a contratada, a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista também por parte da cessionária, bem como a certificação de que a cessionária não se encontra impedida de licitar e contratar por ter sido punida com fundamento no art. 87, III ou IV, da Lei n.º 8.666/93, no art. 7.º da Lei n.º 10.520/2002 ou no art. 12 da Lei n.º 8.429/92.
- IV - O crédito a ser pago à cessionária é exatamente aquele que seria destinado à cedente (contratada) pela execução do objeto contratual, com o desconto de eventuais multas, glosas e prejuízos causados à Administração, sem prejuízo da utilização dos institutos da conta vinculada e do pagamento direto previstos na Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5/2017.
- V - A cessão de crédito não afeta a execução do objeto contratado, que continuará sob a responsabilidade da empresa contratada."

26. O sobredito Parecer no JL - 01, de 18 de maio de 2020, foi aprovado por despacho do Presidente da República e publicado, juntamente com o despacho presidencial, no Diário Oficial da União aos 27/05/2020, possuindo, portanto, efeito vinculante à Administração Pública federal, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei Complementar federal nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União).

27. Tal Instrução Normativa em questão entrou em vigor em 1º de outubro de 2020.

28. Apesar de seu art. 15 previr que os editais e respectivos contratos administrativos celebrados devem prever expressamente a possibilidade de cessão dos créditos decorrentes da contratação de que trata esta Instrução Normativa, seu art. 19 possibilitou que os contratos em andamento pudessem ser objeto de operação de crédito nos termos desta Instrução Normativa, desde que celebrado termo aditivo, conforme disposto na alínea "c" do inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

29. Conforme explica o consulente na Nota Técnica SEI nº 13365/2022/ME (SEI 23694771), os modelos de Minuta de Contrato, vinculado ao Edital de novas contratações, seguem a utilização das minutas padrão de licitações e contratos disponibilizadas na página <https://www.gov.br/pgfr/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/minutas-padroao>.

30. Nesse contexto, os modelos de Termo de Contratos que têm a previsão da Cláusula de "Vedações e Permissões", subsidia a Coordenação de Atas e Contratos (COCAT/DAL) a cumprir, desde a sua vigência, o art. 15 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de julho de 2020, que prevê expressamente a obrigatoriedade de permissão nos editais e contratos da cessão de crédito decorrentes da contratação.

31. Sobre as novas contratações, a título de exemplo, o modelo padrão de "serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra", possui a seguinte previsão e suas respectivas "Notas Explicativas":

12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – VEDAÇÕES E PERMISSÕES

12.1. É vedado à CONTRATADA interromper a execução dos serviços sob alegação de inadimplemento por parte da CONTRATANTE, salvo nos casos previstos em lei.

12.2. É permitido à CONTRATADA caucionar ou utilizar este Termo de Contrato para qualquer operação financeira, nos termos e de acordo com os procedimentos previstos na Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de Julho de 2020

Nota Explicativa: Conforme o Parecer JL-01, aprovado pelo Sr. Presidente da República, a cessão de crédito decorrente de contrato administrativo é admissível, desde que não haja vedação no edital ou no contrato. Indo além nesse ponto, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de julho de 2020 previu expressamente obrigatoriedade de permissão nos editais e contratos da cessão de crédito ao dispor, no seu art. 15, que “Os editais e respectivos contratos administrativos celebrados devem prever expressamente a possibilidade de cessão dos créditos decorrentes da contratação de que trata esta Instrução Normativa”. Registre-se a Instrução Normativa em questão entra em vigor em 17 de agosto de 2020. Antes dessa data, a cessão de crédito remanesce possível nos termos do Parecer JL-01, de 2020.

12.2.1. A cessão de crédito, a ser feita mediante celebração de termo aditivo, dependerá de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da cessionária, bem como da certificação de que a cessionária não se encontra impedida de licitar e contratar com o Poder Público, conforme a legislação em vigor, nos termos do Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020.

12.2.2. A crédito a ser pago à cessionária é exatamente aquele que seria destinado à cedente (contratada) pela execução do objeto contratual, com o desconto de eventuais multas, glosas e prejuízos causados à Administração, sem prejuízo da utilização de institutos tais como os da conta vinculada e do pagamento direto previstos na IN SEGES/ME nº 5, de 2017, caso aplicáveis

Nota Explicativa: Os condicionamentos dos dois subitens acima decorrem das conclusões do Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020. Referido parecer foi aprovado pelo Sr. Presidente da República em 26/05/2020 e publicado no Diário Oficial da União em 27/05/2020, de modo que vinculante para toda a administração pública, nos termos do arts. 40, §1º e 41 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

Com base nas notas explicativas da PGFN, ratifica-se a informação de que os novos contratos celebrados, a partir de 17 de agosto de 2020, já estão sendo formalizados, conforme o art. 15 da IN SEGES/ME nº 53.

32. Extrai-se da primeira nota explicativa transcrita acima, que, antes da vigência da IN SEGES/ME nº 53, de 8 de julho de 2020, “a cessão de crédito remanesce possível nos termos do Parecer JL-01, de 2020.”

33. Assim, a considente, ao analisar os termos aditivos que possibilitarão a cessão de crédito nos contratos formalizados antes de 01/10/2020, deve, além dos termos da IN SEGES/ME nº 53, de 8 de julho de 2020, se ater ao disposto no Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020, especialmente ao teor do DESPACHO n. 00679/2019/DECOR/CGU/AGU, in verbis:

1. Aprovo o Parecer nº 31/2019/DECOR/CGU/AGU.
2. Consolide-se, por conseguinte, o entendimento no sentido de que não há óbice jurídico para formalização de cessão de crédito em contratos administrativos, desde que não haja vedação em cláusula contratual ou no instrumento convocatório, na esteira do art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993, que enseja a aplicação supletiva do Código Civil ao regime jurídico dos contratos administrativos.
3. Nesses termos, no curso do planejamento da licitação ou da contratação direta, a Administração Pública pode avaliar tecnicamente se eventual cessão do crédito enseja embaraços ao atendimento do interesse público perseguido pelo objeto a ser contratado, se a cessão de crédito compromete a regular execução e fiscalização do objeto, dentre outras razões ou elementos que porventura não recomendem que seja admitida a cessão de crédito diante das especificidades ou peculiaridades do caso concreto, de maneira a determinar a proscrição no instrumento convocatório ou em cláusula contratual.
4. A cessão de crédito nos contratos administrativos não enseja alteração da contratada, à qual continuará responsável pela execução do contrato administrativo, nem tampouco compromete a liquidação do valor devido a partir da fiscalização da execução ou inexecução contratual, ou seja, a apuração do pagamento devido à cessionária será precisamente àquele que seria devido à empresa contratada (cedente), sem prejuízo, pois, da aplicação de todas as exceções e defesas oponíveis ao pagamento, e das cláusulas exorbitantes ao direito comum insitas ao regime jurídico de direito público aplicável aos contratos administrativos.

5. Isto posto, caso tecnicamente admitida pela Administração, a legalidade da cessão de crédito no âmbito dos contratos administrativos deve observar, em ligeira síntese, as seguintes cautelas e condições:

- ausência de vedação no instrumento convocatório ou contrato administrativo;
- a) formalização mediante termo aditivo ao contrato administrativo, a ser firmado entre a Administração e a contratada, produzindo efeitos a partir de sua celebração e cumprimento das formalidades de que cuida o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993;
 - b) sem prejuízo do regular atendimento da obrigação contratual de cumprimento de todas as condições de habilitação (art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993) por parte da contratada (cedente), a celebração do aditamento de cessão de crédito e a realização dos pagamentos respectivos também se condiciona à regularidade fiscal e trabalhista da cessionária;
 - c) a celebração do termo aditivo de cessão de crédito e os subsequentes pagamentos se condicionam à prévia certificação de que a cessionária não foi sancionada com as seguintes penalidades: "suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração", de que trata o art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993; "declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública", de que trata o art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993; impedimento de licitar e contratar com a Administração, de que cuida art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, e art. 49 do Decreto nº 10.024, de 2019; e da penalidade de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, de que cuida o art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992; e
 - d) a cessão de crédito não altera as regras de liquidação e de recebimento do objeto contratado, por conseguinte, o valor do pagamento devido à cessionária será precisamente àquele que seria devido à empresa contratada (cedente), restando absolutamente incólumes todas as defesas e exceções ao pagamento e todas as demais cláusulas exorbitantes ao direito comum aplicáveis no regime jurídico de direito público incidente sobre os contratos administrativos, incluindo a possibilidade de desconto de multas, glosas, prejuízos causados à Administração, e se preservando a sistemática da conta-depósito vinculada e do pagamento direto de que cuida a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017.

34. Em resumo, a cessão de crédito que tenha por objeto os contratos administrativos entabulados antes de 01.10.2020 pode ser realizada desde que formalizada mediante termo aditivo firmado entre a Administração e a contratada, desde que não haja vedação em cláusula contratual ou no instrumento convocatório. Ela passará a produzir efeitos a partir de sua celebração e cumprimento das formalidades de que cuida o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993. Sem prejuízo do regular atendimento da obrigação contratual de cumprimento de todas as condições de habilitação (art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993) por parte da contratada (cedente), a celebração do aditamento de cessão de crédito e a realização dos pagamentos respectivos também se condiciona à regularidade fiscal e trabalhista da cessionária. A celebração do termo aditivo de cessão de crédito e os subsequentes pagamentos se condicionam à prévia certificação de que a cessionária não foi sancionada com as seguintes penalidades: "suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração", de que trata o art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993; "declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública", de que trata o art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993; impedimento de licitar e contratar com a Administração, de que cuida art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, e art. 49 do Decreto nº 10.024, de 2019; e da penalidade de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, de que cuida o art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992.

35. A cessão de crédito não altera as regras de liquidação e de recebimento do objeto contratado, por conseguinte, o valor do pagamento devido à cessionária será precisamente àquele que seria devido à empresa contratada (cedente), restando absolutamente incólumes todas as defesas e exceções ao pagamento e todas as demais cláusulas exorbitantes ao direito comum aplicáveis no regime jurídico de direito público incidente sobre os contratos administrativos, incluindo a possibilidade de desconto de multas, glosas, prejuízos causados à Administração, e se preservando a sistemática da conta-depósito vinculada e do pagamento direto de que cuida a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017.

36. No que tange ao pedido de modelo de termo aditivo contratual específico para a realização de aditamentos com vistas à inclusão da Cláusula de "Vedações e Permissões", contendo a redação já aprovada por essa PGFN, aos contratos atualmente vigente, sugerimos a seguinte redação:

X. CLÁUSULA X – VEDAÇÕES E PERMISSÕES

X.1 É permitido à CONTRATADA caucionar ou utilizar o Termo de Contrato, do qual esse aditivo passa a fazer parte integrante, para qualquer operação financeira, nos termos e de acordo com os procedimentos previstos na Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de Julho de 2020, devendo ser observadas as cautelas e condições expostas nos itens 2 e 5 do DESPACHO n. 00679/2019/DECOR/CGU/AGU, que integra o Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020.

X.1. A cessão de crédito, possibilitada pela celebração desse termo aditivo, dependerá de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da cessionária, bem como da certificação de que a cessionária não se encontra impedida de licitar e contratar com o Poder Público, conforme a legislação em vigor, nos termos do Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020.

X.2. O crédito a ser pago à cessionária é exatamente aquele que seria destinado à cedente (contratada) pela execução do objeto contratual, com o desconto de eventuais multas, glosas e prejuízos causados à Administração, sem prejuízo da utilização de institutos tais como os da conta vinculada e do pagamento direto previstos na IN SEGES/ME nº 5, de 2017, caso aplicáveis.

37. Em relação ao pronunciamento dessa Consultoria sobre viabilidade de utilização de ambos os Pareceres Referenciais (prorrogação contratual e o que trata da cessão de crédito decorrente de contratos administrativos em andamento) combinados em uma única instrução processual no momento das prorrogações contratuais, não há qualquer óbice legal, indo tal procedimento ao encontro dos princípios da economicidade e eficiência administrativas.

IV

38. Em face do exposto, uma vez que o órgão assessorado siga as orientações acima exaradas, é juridicamente possível que os contratos em andamento sejam objeto de operação de crédito nos termos desta Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de julho de 2020, desde que celebrado termo aditivo, conforme disposto na alínea "c" do inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e, concomitantemente, seja atendido ao disposto no Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020, sem que se submeta, individualmente, cada termo aditivo à análise da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

39. Também nos pronunciamos pela viabilidade da utilização de ambos os Pareceres Referenciais (prorrogação contratual e o que trata da cessão de crédito decorrente de contratos administrativos em andamento) combinados em uma única instrução processual no momento das prorrogações contratuais.

40. Registre-se que a análise jurídica individualizada dos procedimentos será dispensada, desde que a Administração ateste, de forma expressa, que o caso em concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial, e que seja adotada o modelo de cláusula constante dos item 39 deste Parecer, observadas suas recomendações.

41. Da mesma forma, salienta-se que não é obrigatória a utilização da presente manifestação jurídica referencial por parte do gestor, podendo a autoridade competente, sempre que desejar, encaminhar os aditivos que versem sobre a questão aqui tratada.

42. Por fim, em havendo peculiaridades que escapem aos contornos gizados por esta manifestação jurídica referencial ou modificação das normas pertinentes, deverá o processo administrativo ser submetido à Procuradoria da Fazenda Nacional, para análise individualizada da questão, em qualquer fase do procedimento.

43. É o parecer.

À consideração superior, com proposta de envio à Diretoria de Administração e Logística do Ministério da Economia.

Brasília, 28 de junho de 2022.

Documento assinado eletronicamente

RAISSA DE QUEIROZ RIOS

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

LUCIANO MOREIRA CARVALHO

Coordenador-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública, Substituto

Aprovo o Parecer Referencial. Encaminhe-se à Diretoria de Administração e Logística do Ministério da Economia, consoante proposto.

Documento assinado eletronicamente

VITOR JUNQUEIRA VAZ

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Contratos e Disciplina

[1] Fala-se em distinguishing (ou distinguish) quando houver distinção entre o caso concreto e o paradigma, seja porque não há coincidência entre os fatos fundamentais discutidos e aqueles que serviram de base à *ratio decidendi* (tese jurídica) constante no precedente, seja porque, a despeito de existir uma aproximação entre eles, algumas peculiaridades no caso em julgamento afastam a aplicação do precedente.



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Junqueira Vaz, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 29/06/2022, às 09:52, 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 **Luciano Moreira Carvalho, Coordenador(a)-Geral**, em 29/06/2022, às 10:56, 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 **Raissa de Queiroz Rios, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 29/06/2022, às 11:25, 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 **25884948** e o código CRC **DBDDA3AD**.