



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS  
CONGÊNERES

**PARECER REFERENCIAL n. 00027/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.063768/2015-18**

**INTERESSADOS: CASAI/BRASILIA E OUTROS**

**ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL. TERMO ADITIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. REVISÃO CONTRATUAL. ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS. LEI Nº 13.932/2019. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 932/2020.**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO A CONTRATO ADMINISTRATIVO. REPACTUAÇÃO (MATÉRIA TÉCNICA). ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS. LEI Nº 13.932/2019. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 932/2020. REVISÃO CONTRATUAL. ANÁLISE JURÍDICA. ART. 65, §5, LEI 8.666/93. RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO CONDICIONADA AO ADEQUADO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES.

**1. DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo anteriormente remetido a esta CONJUR/MS por meio do [Despacho SAA 0014932841](#), cujo teor é o seguinte:

1. Refere-se a análise do pedido de repactuação e revisão dos valores relativos ao Contrato nº 70/2017, firmado com a empresa DEFENDER CONSERVAÇÃO E LIMPEZA LTDA, cujo objeto trata da prestação de serviços de motorista para conduzir veículos oficiais da casa de Saúde (CASAI), em Brasília - DF.
2. Informamos que por meio da Nota Técnica 29 ([0014619781](#)), a DICONT promoveu análise do pedido da contratada em relação a repactuação, bem como, da revisão requerida pela alteração proposta na Lei nº 13.932/2019 e pela da Medida Provisória nº 932/2020, razão pela qual a Minuta de Termo Aditivo ([0014910037](#)) passou a contemplar todos os pleitos.
3. Ante ao exposto, encaminhamos os autos à douta Consultoria Jurídica, para análise e manifestação quanto a revisão contratual e a minuta de aditamento ([0014910037](#)), em atendimento ao parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/93.

2. Como visto, os autos foram encaminhados "*para análise e manifestação quanto a revisão contratual e a minuta de aditamento ([0014910037](#)), em atendimento ao parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/93*".

3. Por meio da NOTA n. 00548/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU e despachos de aprovação esta CONJUR/MS solicitou o retorno dos autos à área técnica para esclarecimentos e complementação da instrução processual.

4. Conforme se afere do [Despacho SAA 0015192990](#), houve complementação das informações, notadamente por intermédio da Nota Informativa 93 ([0015140474](#)), tendo havido o reencaminhamento dos autos à CONJUR/MS.

5. Antes de dar prosseguimento, cabe registrar que esta CONJUR/MS tem recebido solicitações de avaliação acerca da emissão de **Parecer Referencial** em processos<sup>[1]</sup> em que, tal qual no presente caso, também pretende-se a celebração de termo aditivo para revisão de valores contratuais em decorrência de alterações legislativas promovidas pela Lei nº 13.932/2019 e Medida Provisória nº 932/2020.

6. Neste sentido, transcreva-se, por exemplo, trecho do Despacho SAA 0015101830 constante do processo 25000.413901/2017-45:

3. No ensejo, registramos que essa Consultoria Jurídica já analisou 4 processos com o mesmo objetivo, quais sejam, i) Processo SEI-[25000.092612/2018-89](#) - Parecer n. 00407/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU ([0015131402](#)); ii) Processo SEI-[25000.073589/2016-61](#) - Parecer n. 00432/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU ([0015131248](#)); iii) Processo SEI-[25000.072309/2016-06](#) - Parecer n. 00445/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU ([0015131096](#)); e iv) Processo SEI-[25000.069124/2017-97](#) e, assim, cumpre-nos ressaltar que ainda existe número significativo de processos com a mesma finalidade, razão pela qual solicitamos, também, a avaliação dessa Consultoria Jurídica em emitir Parecer Referencial, tendo em vista o disposto na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, que prevê a dispensa de análise individualizada pelos órgãos consultivos quando os procedimentos envolverem matérias análogas e recorrentes, e como recomendado no Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União.

7. Tendo em vista o exposto pela área técnica, a presente manifestação será elaborada como **parecer referencial** no que concerne à **REVISÃO CONTRATUAL em decorrência das alterações legislativas promovidas pela Lei nº 13.932/2019 e Medida Provisória nº 932/2020**.
8. A repactuação não será objeto de análise por esta CONJUR/MS nesta peça, considerando as razões expostas no tópico 2, **não estando abarcada pela manifestação referencial**.
9. É o relatório.

## 2. DA REPACTUAÇÃO. MATÉRIA TÉCNICA.

10. Conforme se verifica do [Despacho SAA 0014932841](#), os autos foram encaminhados "para análise e manifestação **quanto a revisão contratual e a minuta de aditamento (0014910037)**, em atendimento ao parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/93" (Grifo nosso).
11. Não foi solicitada análise e manifestação quanto a repactuação. Neste sentido, Nota Informativa 93 (0015140474):

(...)

**2.1. Preliminarmente, cumpre-nos informar, que o objetivo do envio dos autos à douda Consultoria Jurídica desta Pasta, não foi em relação à repactuação decorrente da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria envolvida na prestação de serviço do Contrato Administrativo nº 70/2017**, mas, sim para análise das alterações promovidas pela Lei nº 13.932/2019 e pela da Medida Provisória nº 932/2020, em conformidade com as orientações do Órgão Central ([0014885119](#) e [0014917300](#)) da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos - CPLC ([0014917280](#)). As alterações em comento, tem por base o § 5º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93, e conforme orientações mencionadas anteriormente, trata-se de revisão contratual que deve ser formalizada por meio de aditamento.

(...) (Grifo nosso)

12. De fato, deve-se consignar que quanto ao reajuste de valores, entende-se que a realização de tal procedimento é de competência exclusiva da área responsável pela gestão dos contratos administrativos, por ser matéria meramente técnica e de simples aplicação das cláusulas contratuais.
13. Cabe citar o parágrafo 8º do artigo 65 da Lei 8.666/93:

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

(...)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, **podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento**.

14. Além disso, a Instrução Normativa nº 05/2017 dispõe o seguinte em relação à repactuação:
- Art. 57. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação.

(...)

§ 4º **As repactuações, como espécie de reajuste, serão formalizadas por meio de apostilamento, exceto quando coincidirem com a prorrogação contratual, em que deverão ser formalizadas por aditamento**.

15. É interessante também rememorar a disposição semelhante que constava da IN 02/2008:
- Art. 40. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação. **(Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)**

(...)

§ 4º - As repactuações, como espécie de reajuste, serão formalizadas por meio de apostilamento, e não poderão alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, exceto quando coincidirem com a prorrogação contratual, em que deverão ser formalizadas por aditamento. **(Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)**

16. Ora, o reajuste, operacionalizado por meio de apostilamento retrata a variação do valor contratual para atualizar os preços em razão das disposições previstas no contrato. Portanto, trata-se de operação meramente contábil, destinada a promover alterações mais simples no bojo do contrato, as quais decorrem da aplicação das cláusulas e condições firmadas entre as partes. Desta forma, tem como objetivo registrar eventos que não modifiquem as bases contratuais inicialmente pactuadas.

17. A repactuação foi prevista na **cláusula sexta do Contrato nº 70/2017 (0801627)**, encontra previsão nos normativos citados, havendo nos autos **manifestações técnicas** acerca da

mesma (*vide, por exemplo*, Nota Técnica 29 (0014619781) e Nota Informativa 93 (0015140474)) **não** havendo *s.m.j.* dúvida de ordem jurídica formulada por meio de quesito pelo gestor a esta consultoria.

18. Mencione-se, outrossim, que foi exarado entendimento, conforme **PARECER n. 00387/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU** aprovado pelo **DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00186/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU** e **DESPACHO n. 01879/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU** (NUP 25000.023009/2014-23), que mesmo nos casos em que a repactuação seja formalizada por aditamento, a mesma não deve ser analisada pela Consultoria Jurídica.

19. Nesta mesma linha de ideais, vejamos doutrina de Ronny Charles<sup>[2]</sup>:

Não compete ao órgão de assessoramento jurídico "aprovar" a análise econômica e financeira do setor competente, na aplicação de instrumentos de revisão econômica como o reajuste e a repactuação. A atuação do órgão jurídico está adstrita às competências estabelecidas pela legislação. A aprovação da minuta apresenta-se como um ato desnecessário, tendo em vista que a repactuação poderia ser realizada por apostila e que o conteúdo do termo aditivo pouco informa sobre os elementos de decisão que culminaram com a repactuação (análise técnica sobre o pedido feito pela empresa).

Obviamente, caso exista dúvida jurídica do órgão assessorado, seja na decisão sobre repactuação, reajuste ou outro ato administrativo a ser praticado, resta evidente a adequação da realização de consulta à assessoria jurídica. Nessa hipótese, a consulta ao órgão jurídico não possui caráter obrigatório, como ocorre, em regra, na aprovação das minutas.

20. Enfatiza-se, entretanto, que surgindo dúvida jurídica quanto a repactuação, é possível provocar este órgão consultivo.

### 3. DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

21. **Conforme exposto, houve solicitação de análise e manifestação quanto a revisão contratual.** Antes de promover à análise propriamente dita, contudo, cumpre tecer algumas considerações preliminares considerando as solicitações de avaliação acerca da emissão de **Parecer Referencial**, identificadas em processos<sup>[1]</sup> recentemente recebidos neste órgão consultivo, em que também se pretende a revisão contratual **em decorrência das alterações legislativas promovidas pela Lei nº 13.932/2019 e Medida Provisória nº 932/2020.**

22. O procedimento ordinário para a celebração de termos aditivos a contratos que visem **revisão contratual**, com base no art. 65, §5º da Lei nº 8.666/94, envolve a análise prévia desta Consultoria, tendo como fundamento conferir higidez jurídica no que envolve a matéria, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

23. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figura da Manifestação Jurídica Referencial:

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 56377.000011/200912, 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...".

24. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

25. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

26. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico,

vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela CGLICI/CONJUR/MS.

27. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art.37, *caput*, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica.

28. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

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 proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 33 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

29. Tal iniciativa foi analisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/20143. É possível 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 seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado “envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”. Segundo o relator, o cerne da questão “diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU “tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e “a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que “o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 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”. Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

30. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- o A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- o A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- o A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- o a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

31. É o que se passará, agora, a fazer.

#### **4. DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS**

32. Como já mencionado, a elaboração de **manifestação jurídica referencial** depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii)** da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

33. Relativamente ao primeiro requisito, **é notório que se formará um volume de processos** administrativos voltados à análise das minutas dos termos aditivos. Corrobora o exposto a informação do Despacho SAA 0015101830 constante do processo 25000.413901/2017-45, no sentido de que **além dos processos que já foram objeto de análise deste órgão consultivo "ainda existe número significativo de processos com a mesma finalidade, razão pela qual solicitamos, também, a avaliação dessa Consultoria Jurídica em emitir Parecer Referencial"** (Grifo nosso).

34. Com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, há, como já referido, impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres -CGLICI, responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde.

35. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON AGU nº 55, observa-se que o exame jurídico da CGLICI, no caso, se restringe à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de documentos.

36. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

## 5. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

37. Registra-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da AGU prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva - BPC nº 07, editada pela AGU, corrobora tal entendimento.

38. Importa frisar, pois, que não compete a esta CGLICI apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitadas para justificar a celebração do ajuste.

39. Cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isso sim, a cada um desses observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

40. Desse modo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

41. Ademais, quanto aos atos decisórios praticados com base em delegação de competência, convém destacar o contido na Lei nº 9.784/99:

Art. 14. (...)§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

42. Portanto, estas deverão mencionar explicitamente a qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

43. Vale ressaltar, ainda, que aos órgãos da AGU compete - fiel, técnica e exclusivamente - assessorar os entes e órgãos assessorados na tomada de suas decisões, apontando-lhes os embaraços jurídicos eventualmente existentes, e, as opções palatáveis, segundo o ordenamento pátrio, para a consecução das políticas públicas a cargo do organismo assessorado.

44. Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas pela Advocacia-Geral da União.

45. Dessa maneira, a análise em comento tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

46. As questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao longo deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do gestor, por sua conta e risco.

## 6. DA REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DOS AUTOS

47. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

48. Com efeito, no que pertine especificamente à licitação, bem como a contratos/convênios e

outros ajustes, conforme artigo 38 da Lei nº 8.666, de 1993, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas.

49. Neste sentido a Orientação Normativa AGU nº 2, de 1º de abril de 2009 dispõe:

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

50. É certo que tais normas devem ser adaptadas e aplicadas, naquilo que couber, ao processo eletrônico.

51. Deste modo, como se observa, todos os atos administrativos referentes a contratos e seus aditivos devem integrar o mesmo processo administrativo, físico ou eletrônico, com os eventos dispostos em ordem cronológica, conforme ON AGU n. 02/2009.

52. É irregular a abertura de novos processos – novos NUPs (número único de protocolo) para cada ocorrência verificada na história daquela contratação, a exemplo de um novo processo para eventual aditivo ou novo processo para a prorrogação.

## 7. DA REVISÃO CONTRATUAL. ART. 65, §5º DA LEI Nº 8.666/93.

53. Neste momento será tratada, especificamente, a questão da **revisão contratual**, disposta no item 1.1 "a" da cláusula primeira ([Minuta DICONT 0014910037](#)).

54. A alteração pretendida possui previsão no [Contrato nº 70/2017 \(0801627\)](#) na subcláusula 13.1: "*Eventuais alterações contratuais reger-se-ão pela disciplina do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993*".

55. Ademais, salienta-se que a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 37, inciso XXI, expressamente assegurou o direito dos contratantes à manutenção das condições efetivadas nas Propostas apresentadas por ocasião da realização de certames licitatórios pela Administração Pública:

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 da 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 técnicas e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(Grifo nosso)

56. Mencione-se que, segundo o Parecer n. 00092/2019/DECOR/CGU/AGU "**o art. 65, inciso I, alínea "d", e § 5º, da Lei nº 8.666, de 1993, dispõe sobre a possibilidade jurídica de alteração dos contratos administrativos, notadamente sobre a modificação dos termos e condições pactuadas em caso de superveniência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis e de consequências incalculáveis, força maior, fato do príncipe, caso fortuito, e de superveniência de legislação de natureza tributária que comprometa a equação econômico-financeira originariamente contratada**" (Grifo nosso).

57. No presente caso, conforme instrução processual<sup>[3]</sup>, a área técnica pretende a revisão contratual com base no **artigo 65 §5º da lei 8.666/93**. Vejamos o teor do dispositivo legal:

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

(...) § 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. (Destaquei)

58. O legislador se preocupou em prever, especificamente no §5º do art. 65, disposição que permitisse a revisão do contrato em razão da criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, bem como em razão da superveniência de disposições legais, **desde que atendidos os requisitos para tanto**.

59. Importante registrar que há entendimento no sentido de que a **revisão contratual, em razão de reequilíbrio econômico-financeiro** (*vide art. 65, II, d, e § 5º, da Lei n.º 8.666/1993*), independe de previsão contratual<sup>[4]</sup>, desde que, como dito, sejam verificadas as circunstâncias elencadas nas normas de regência. Vejamos lição abaixo:

A revisão de um contrato não se confunde com o reajustamento de preços, uma vez que este, apesar de também procurar preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato inicialmente estabelecido pelas partes, está condicionado à observância da periodicidade de doze meses, em face das determinações insertas na Lei nº 9.069/95, instituidora do Plano Real, e dos critérios estabelecidos na Medida Provisória nº 2.074-73, de 25.1.01 (DOU

de 26.1.01), bem como à expressa previsão nos termos do ajuste.

A revisão do contrato, por sua vez, e diferentemente do que ocorre com o reajustamento de preços, pode ser invocada a qualquer tempo e independentemente de previsão em cláusula contratual, tendo por fundamento a alínea *d* do inc. II do art. 65 da Lei nº 8.666/93, que contempla a possibilidade de as partes contratantes rediscutirem os termos e condições sob os quais o ajuste fora celebrado, com o objetivo de restabelecer a relação econômico-financeira abalada pela ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, de consequências incalculáveis, desde que, em regular processo administrativo e por intermédio da juntada de planilhas de custos, seja comprovada a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. A simples alegação de elevação do preço do produto a ser fornecido pela empresa contratada, por si só, não enseja a automática revisão contratual. É o que a lei e a doutrina denominam de álea econômica extraordinária e extracontratual, que justifica a aplicação da teoria da imprevisão e que, segundo a jurista Maria Sylvia Zanella di Pietro, é todo acontecimento externo ao contrato, estranho à vontade das partes, imprevisível e inevitável, que causa um desequilíbrio muito grande, tornando a execução do contrato excessivamente onerosa para o contratado." (em Direito Administrativo, 10.ª ed., São Paulo, Atlas, 1998, pp. 233/235) ("Boletim de Licitações e Contratos", ed. NDJ, ano 2001, n. 4, p. 269.) (Grifou-se.)

60. No mesmo sentido, atente-se para a Orientação Normativa nº 22 da AGU, que traz a seguinte disposição:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 22, DE 1º DE ABRIL DE 2009

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 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO PODE SER CONCEDIDO A QUALQUER TEMPO, INDEPENDENTEMENTE DE PREVISÃO CONTRATUAL, DESDE QUE VERIFICADAS AS CIRCUNSTÂNCIAS ELENCADAS NA LETRA "D" DO INC. II DO ART. 65, DA LEI No 8.666, DE 1993.

61. Em comentário ao art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei de Licitações, Marçal Justen Filho esclarece que o direito brasileiro confere o mesmo tratamento para a teoria da imprevisão e para o "fato do príncipe". O fato do príncipe ocorre quando a execução do contrato é onerada por ato lícito e regular imputável ao Estado. O exemplo mais comum de fato do príncipe é a elevação da carga tributária, prevista no acima transcrito parágrafo 5º do Artigo 65 da Lei 8.666/93 ("Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 15ª ed., São Paulo, Dialética, 2012, p. 897). Segundo o citado jurista:

O § 5º alude, expressamente, à instituição ou supressão de tributos ou encargos legais como causa da revisão dos valores contratuais. O dispositivo seria desnecessário mas é interessante a expressa determinação legal. O fato causador do rompimento do equilíbrio econômico-financeiro pode ser a instituição de exações fiscais que onerem, de modo específico, o cumprimento da prestação pelo particular. Assim, por exemplo, imagine-se a criação de contribuição previdenciária sobre o preço de comercialização de certo produto agrícola. O fornecedora Administração Pública terá de arcar com o pagamento de uma nova contribuição, a qual inexistia no momento da formulação da proposta. É necessário, porém, um vínculo direto entre o encargo e a prestação. 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. (Op. cit., p. 898). (Grifou-se.)

62. **No presente caso concreto, ao que tudo indica, entretanto, a revisão contratual é decorrente de DIMINUIÇÃO de encargo tributário.**

63. Ora, não somente no caso de elevação de carga tributária é cabível a revisão contratual. Entende-se *s.m.j.* plenamente possível a revisão para **redução de valores**, em decorrência de diminuição de encargo tributário, quando ocorrida após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados. Relembre-se o teor do §5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93:

§ 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.

(Grifo nosso)

64. É pertinente citar ensinamento de Lucas Furtado<sup>[5]</sup>: "*a recomposição não necessariamente irá implicar aumento de preços de contratos. Se os fatos imprevisíveis, ou de efeitos incalculáveis, afetarem o equilíbrio do contrato de modo a reduzir seus custos, deverá ser promovida a devida e proporcional redução de valores do contrato*".

65. Ronny Charles, vai além e aduz, inclusive, **não haver necessidade de consensualidade**. Para o autor, caso um tributo que onerava uma contratação de serviços contínuos e constava na planilha usada na licitação, tenha sido extinto, durante a vigência contratual, poderá haver o reequilíbrio econômico, com adequação do valor contratual pago mensalmente, **mesmo que a empresa não concorde com a justa redução**. Observe-se trecho da obra do jurista:

Outrossim, embora não exista a necessidade de consensualidade na sua aceitação, o ato administrativo de concessão do reequilíbrio econômico exige formalização através de termo aditivo.

Importante registrar que, mesmo não havendo consenso, o reequilíbrio econômico exigirá o aditamento contratual. Assim, caso um tributo, que onerava uma contratação de serviços contínuos e constava na planilha usada na licitação, tenha sido extinto, durante a vigência contratual, poderá ocorrer o reequilíbrio econômico, com adequação do valor contratual pago mensalmente, mesmo que a empresa não concorde com a justa redução.

66. **No presente caso, conforme já dito, de acordo com a instrução processual, trata-se de uma revisão contratual embasada no art. 65 § 5º da lei 8.666/93, em razão das alterações promovidas pela Lei nº 13.932/2019 e Medida Provisória nº 932/2020, que teriam, por exemplo, promovido a extinção da cobrança da contribuição social de 10% devida pelos empregadores em caso de despedida sem justa causa e reduzido as alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, respectivamente.**

67. Vejamos alguns dos dispositivos dos diplomas normativos citados:

#### **LEI Nº 13.932, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2019**

Art. 12. A partir de 1º de janeiro de 2020, fica extinta a contribuição social instituída por meio do [art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001](#).

#### **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 932, DE 31 DE MARÇO DE 2020**

Art. 1º Excepcionalmente, até 30 de junho de 2020, ficam reduzidas as alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos para os seguintes percentuais:

I - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Sescop - um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento;

II - Serviço Social da Indústria - Sesi, Serviço Social do Comércio - Sesc e Serviço Social do Transporte - Sest - setenta e cinco centésimos por cento;

III - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat - cinco décimos por cento;

IV - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar:

a) um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento da contribuição incidente sobre a folha de pagamento;

b) cento e vinte e cinco milésimos por cento da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa jurídica e pela agroindústria; e

c) dez centésimos por cento da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa física e segurado especial.

Parágrafo único. Durante o prazo de que trata o **caput**, a retribuição de que trata o [§ 1º do art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007](#), será de sete por cento para os seguintes beneficiários:

I - Sesi;

II - Senai;

III - Sesc;

IV - Senac;

V - Sest;

VI - Senat;

VII - Senar; e

VIII - Sescop.

Art. 2º O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae destinará ao Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas, no mínimo, cinquenta por cento do adicional de contribuição previsto no [§ 3º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990](#), que lhe for repassado nos termos do disposto no [inciso I do § 4º do art. 8º da referida Lei](#), referente ao período de que trata o **caput** do art. 1º desta Medida Provisória.

Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor em 1º de abril de 2020.

68. Sobre o assunto, vejamos o que dispôs a [Nota Técnica 29 \(0014619781\)](#) em seus itens 5 e 6, bem como a conclusão e proposta de encaminhamento do documento:

#### 5. ANÁLISE DA REVISÃO LEI Nº 13.932, DE 11/12/2019

5.1. Em 11 de dezembro de 2019, foi sancionada a [Lei nº 13.932, de 11/12/2019 \(0014885144\)](#), a qual promoveu a extinção da cobrança da contribuição social de 10% (dez por cento) devida pelos empregadores em caso de despedida sem justa causa. Assim, no último dia 27/01/2020, a Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia,

por meio do Portal de Compras Governamentais (<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1238-extincao-contribuicao-social-sobre-o-fgts>), divulgou uma Orientação ([0014885119](#)), informando que a extinção da cobrança tem impacto automático nos contratos administrativos em andamento, conforme segue abaixo:

" Dessa forma, a Secretaria de Gestão orienta os órgãos e entidades da administração pública federal, autárquica e fundacional o seguinte:

**(i) Nos contratos vigentes/em andamento:**

**a) Proceder a revisão dos contratos, com base no § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, visando a adequação de planilha de formação de preços, desde 1º de janeiro de 2020, com vistas à exclusão da rubrica "Contribuição Social" de 10% sobre o FGTS em caso de demissão sem justa causa, prevista no Módulo 'Provisão para Rescisão' da Planilha de Custo (Anexo VII-D da In nº 5, de 26 de maio de 2017); e**

**b) No caso da Conta-Depósito Vinculada - Bloqueada para Movimentação, apresentado no item 14 do Anexo XII da IN nº 5, de 2017, proceder a adequação de planilha de formação de preços, desde 1º de janeiro de 2020, referente à "Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado". O percentual que antes era de 5% (cinco por cento) passa a ser de 4% (quatro por cento)."**

5.2. Frente as orientações do Ministério da Economia, foi encaminhado o OFÍCIO Nº 13/2020/DICONT/CCLIC/CGMAP/SAA/SE/MS ([0013337898](#)), no qual relacionou os Contratos que seriam passíveis de serem alterados e solicitou as áreas demandantes que instruísem os processos dessas contratações, para que fosse promovida a revisão dos valores contratuais.

5.3. Quanto a instrução processual, informa-se o seguinte:

**a) Não haver solução de continuidade da vigência contratual, incluídas eventuais prorrogações:**

- o Não constam registros de interrupção da vigência.

**b) Ofício de comunicação à Empresa sobre a revisão do Contrato:**

- o Foi encaminhado o OFÍCIO Nº 84/2020/BSB/CASAI/COGASI/DASI/SESAI/MS ([0014485347](#))

**c) Manifestação da Contratada e planilha de custos**

- o Consta no processo planilha de custos ([0014886059](#)) encaminhada pela empresa;

5.4. A revisão em análise, implicará na alteração do Módulo 4: Encargos Sociais e Trabalhistas. Na última repactuação ([0011904560](#)), a contratada apresentou a seguinte informação:

<b>MÓDULO 4: ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS</b>	
<b>4.4 - Provisões para Rescisão</b>	%
A - Aviso Prévio Indenizado	0,15%
B - Incidência do FGTS sobre Aviso Prévio Indenizado	0,01%
C - Multa do FGTS e contribuições sociais sobre o Aviso Prévio Indenizado	5%
D - Aviso Prévio Trabalhado	0,03%
E - Incidência do GPS, FGTS e outras contribuições sobre o Aviso Prévio Trabalhado	0,01%
F - Multa do FGTS e contribuição social nas rescisões sem justa causa	0,00%
Total	5,20%

5.5. Após a exclusão da contribuição social, os percentuais e valores foram convencionados da seguinte forma:

<b>MÓDULO 3: PROVISÃO PARA RESCISÃO</b>	
<b>3 - Provisão para Rescisão</b>	%
A - Aviso Prévio Indenizado	0,15%
B - Incidência do FGTS sobre Aviso Prévio	0,01%

Indenizado	
C - Multa do FGTS e contribuições sociais sobre o Aviso Prévio Indenizado	4%
D - Aviso Prévio Trabalhado	0,03%
E - Incidência do GPS, FGTS e outras contribuições sobre o Aviso Prévio Trabalhado	0,01%
F - Multa do FGTS e contribuição social nas rescisões sem justa causa	0,00%
Total	4,20%

5.6. Com base no caderno de logística (vigilância), os itens "C" e "F", da planilha de custos, podem ser calculados da seguinte forma:

**AVISO PRÉVIO INDENIZADO (API)**

FGTS x CS x API:  $[(8\% \times 50\%) \times 90\%] \times [(1+5/56+5/56+5/168)] \times 100 = 4,35\%$

**Onde:**

8,0% é a alíquota do FGTS;

50,0% é o somatório das alíquotas da Multa do FGTS (40,0%) e da Contribuição Social (10,0%);

90,0% é a proporção máxima de anos de serviço do empregado na empresa sendo de no máximo 30 (trinta) dias e de no máximo 90 (noventa) dias Lei nº 12.506/2011;

1,0 refere-se a um salário;

5/56 é referente às parcelas de férias e 13º salário;

5/168 é a parte referente ao terço constitucional.

Sem a Contribuição Social (CS):

FGTS x CS x API:  $[(8\% \times 40\%) \times 90\%] \times [(1+5/56+5/56+5/168)] \times 100 = 3,48\%$

**AVISO PRÉVIO TRABALHADO (APT)**

FGTS x CS x APT:  $[(1 \times 50\% \times 8\% \times 1,94\%) \times 100] = 0,08\%$

**Onde:**

1,0 refere-se a um salário;

50,0% é o somatório das alíquotas da Multa do FGTS (40,0%) e da Contribuição Social (10,0%);

8,0% é a alíquota do FGTS;

1,94% valor máximo de APT.

Sem a Contribuição Social (CS)

FGTS x CS x APT:  $[(1 \times 40\% \times 8\% \times 1,94\%) \times 100] = 0,06\%$  (cálculo dos cadernos de logística)

5.7. O cálculo pode ser realizado, para a revisão em análise, com a aplicação da proporcionalidade. O cálculo da Contratada, ao que tudo indica, foi realizado com base na proporcionalidade: o percentual apresentado no certame foi 5%, sendo composto da Multa do FGTS (40%) e da Contribuição Social (10%), desta forma, a proporção de  $40/50 = 0,8$ , ou seja o novo valor é 80% do valor anterior.

AVISO PRÉVIO INDENIZADO (API)

$5\% \times 0,8 = 4\%$

AVISO PRÉVIO TRABALHADO (APT)

$0,00\% \times 0,8 = 0,0\%$

**6. DA REVISÃO MEDIDA PROVISÓRIA Nº 932/2020**

6.1. Em 31/03/2020, foi editada a Medida Provisória nº 932/2020 ([0014590730](#)), na qual ficou estabelecida a redução das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos. Já em 03/04/2020, o Ministério da Economia, no sítio eletrônico do Portal de Compras (<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1282-reducao-temporaria-das-aliquotas-de-contribuicao-aos-servicos-sociais-autonomos>), *i d* SEI nº [0014590437](#), orientou a atuação da Administração sobre a revisão dos contratos, pela superveniência de novos encargos legais, da seguinte forma:

(...)

**(A) Contratos vigentes/em andamento/em vias de encerramento:**

**(i) Proceder à revisão do contratos, com base no § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, visando à adequação de planilha de formação de preços, desde 1º de abril de 2020, às novas alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, prevista no Submódulo 2.2: "Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outras contribuições" - Anexo VII-D da IN nº 5, de 26 de maio de 2017.**

**Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 "Art. 65 (...)§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."**

**Ou**

**(ii) Fazer glosa parcial do serviço (seguindo as regras de faturamento)**, conforme preceitua o **Anexo XI da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dessa forma, sugere-se que, na vigência da MP (3 meses), os órgãos e entidades tenham uma atenção especial na conferência das faturas, notadamente, no que se refere aos percentuais de Encargos Previdenciários (GPS) e outras contribuições que foram apresentados na proposta pela empresa e os que serão efetivamente por ela adimplidos.

**Observação:** nos contratos que adotam o Pagamento pelo Fato Gerador, sugere-se a prática acima, considerando que a obrigação de pagamento do contratante à contratada decorre de eventos efetivamente ocorridos e comprovados.

**Ou**

**(iii) O órgão ou entidade poderá proceder aos ajustes necessários no momento da repactuação ou renovação contratual, e, nos casos dos contratos em vias de encerramento, proceder aos ajustes no momento da quitação da última parcela.**

Esse procedimento deve estar **devidamente justificado nos autos do processo**, com base na impossibilidade de realizar uma das alternativas acima, em face das restrições à continuidade normal das atividades pelos servidores e nas situações de servidores que estão deslocados para atender as ações decorrentes da situação da emergência a ser enfrentada.

(...)

6.2. Por meio do Processo [23074.018133/2020-26](#), foi apresentada a Nota nº 00003/2020/CPLC/PGF/AGU ([0014917280](#)), da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos - CPLC, que trouxe o seguinte posicionamento:

**22. Com base nessas premissas, em resposta à consulta formulada, concluímos o seguinte:**

a) A respeito da aplicação da Medida Provisória n. 932, de 2020, cabe à Administração proceder à revisão dos contratos, com base no § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, visando à adequação de planilha de formação de preços, desde 1º de abril de 2020, às novas alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, prevista no Submódulo 2.2;

a.1) A revisão deve ser formalizada por meio de Termo Aditivo ao contrato, pois se trata de alteração contratual;

a.2) O Termo Aditivo deverá disciplinar a redução transitória, até 30 de junho de 2020, das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos, sendo o instrumento redigido de modo a não demandar a formalização posterior de outro aditivo para restaurar as alíquotas ora reduzidas por força da Medida Provisória n. 932, de 2020;

b) Para o período anterior à formalização do Termo Aditivo, independentemente do tipo de tratamento do risco de descumprimento de obrigações trabalhistas (se com conta depósito vinculada bloqueada para movimentação ou se com a opção pelo pagamento pelo fato gerador), deve a Administração efetuar a glosa parcial do serviço, segundo as regras de faturamento, conforme preceitua o Anexo XI da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, aferindo a redução dos valores das contribuições tratadas na Medida Provisória n. 932, de 2020;

c) Caso seja inviável ao gestor, em virtude de todas as dificuldades causadas pela pandemia(COVID-19), adotar as providências acima antes de 30 de junho de 2020, restará, ainda, a opção de proceder aos ajustes necessários no momento da repactuação ou renovação contratual, e, nos casos dos contratos em vias de encerramento, proceder às devidas adequações no momento da quitação da última parcela, por glosa.

6.3. Após tomar conhecimento da orientação e do constante no processo mencionado acima, as Unidade Gestoras de Contratos dessa Subsecretaria foram e a SESAI, que possuem contratos de mão de obra com dedicação exclusiva, foram informadas sobre o assunto.

6.4. Considerando as orientações do Ministério da Economia ([0014917300](#)) e da Nota nº 00003/2020/CPLC/PGF/AGU ([0014917280](#)), passamos aos valores apresentados na proposta e na revisão:

a) Valor apresentado na última repactuação ([0011904560](#)):

4.1	Submódulo 4.1 - Encargos previdenciários e FGTS	%
A	INSS	20,00%
B	SESC ou Sesi Salário Educação	1,50%
C	SENAI - SENAC	1,00%
D	INCRA	0,20%
E	Salário Educação	2,50%
F	FGTS	8,00%
G	Seguro Acidente de Trabalho/ SAT / INSS	2,04%
H	SEBRAE FGTS	0,60%
<b>Total</b>		<b>35,84%</b>

b) Valor apresentado para revisão:

4.1	Submódulo 4.1 - Encargos previdenciários e FGTS	%
A	INSS	20,00%
B	SESC ou Sesi Salário Educação	0,75%
C	SENAI - SENAC	0,50%
D	INCRA	0,20%
E	Salário Educação	2,50%
F	FGTS	8,00%
G	Seguro Acidente de Trabalho/ SAT / INSS	2,04%
H	SEBRAE FGTS	0,60%
<b>Total</b>		<b>34,59%</b>

(...)

#### 9. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9.1. Ante o exposto, sugere-se o **deferimento** do pedido da contratada em relação a repactuação. Salienta-se que a presente análise foi encaminhada a Contratada, por meio do e-mail registrado no SEI sob o nº [0014885646](#) e [0014916719](#), estando a esta de acordo com os cálculos efetuados, com exceção da redução das alíquotas dos serviços autônomos. Contudo, por força da orientação do Órgão Central ([0014917300](#)) e da AGU ([0014917280](#)), não será possível o atendimento do pleito da Contratada em relação a não revisão da redução das alíquotas dos serviços autônomos.

9.2. Considerando que a presente análise, contemplou a revisão requerida pela alteração Lei nº 13.932, de 11/12/2019 e pela da Medida Provisória nº 932/2020, sendo esta última, nos moldes constantes na Nota nº 00003/2020/CPLC/PGF/AGU ([0014917280](#)), desde já apresentamos a minuta do termo aditivo ([0014910037](#)) contemplando as duas situações.

9.3. Assim, encaminha-se os autos a esta Coordenação para conhecimento desta análise que, por meio da planilha registro SEI nº [0014916747](#), contemplou:

- a) a repactuação conforme CCT/2020 SINDSERVIÇOS, SEI nº [0013663517](#);
- b) o reajuste do Salário Mínimo, Medida Provisória nº 916/2019 (0014583959);
- c) o reajuste do Transporte, Decreto nº 40.381/2020 ([0014350040](#));
- d) o segundo reajuste do Salário Mínimo, Medida provisória nº 919/2020 ([0014584007](#)).
- e) a revisão dos valores do contrato decorrentes da alteração da Lei nº 13.932, de 11/12/2019 e da Medida Provisória nº 932/2020;

9.4. Sugere-se ainda, o envio dos autos à d. Consultoria Jurídica desta Pasta, para análise e manifestação quanto a revisão contratual e a minuta de aditamento ([0014910037](#)), em atendimento ao parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/93.

9.5. Após aprovação da Nota Técnica e da revisão do valor contratual, o processo deverá ser remetido à CGOF/SAA para emissão de empenho no valor sugerido de **R\$ 18.676,98** (dezoito mil seiscentos e setenta e seis reais e noventa e oito centavos).

9.6. Após essas providências, roga-se o retorno dos autos a esta Unidade Técnica para continuidade do feito.

9.7. À consideração superior.

69. Por zelo, mencione-se que é imprescindível que a alteração não cause prejuízos à administração, devendo haver, de fato, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. **Não cabe a esta Consultoria Jurídica a análise dos aspectos técnicos não jurídicos, recomendando-se, nos termos da BPC nº 7, que os setores competentes verifiquem a correção das informações técnicas, inclusive no que concerne aos cálculos.**

70. **Outrossim, quanto a motivação, registra-se que a responsabilidade pela justificativa é do Administrador, sendo que a análise aqui realizada não altera esse fato.**

71. Não se olvida que no presente caso, a revisão contratual tem como fundamento a edição de normas, tendo sido recentemente emitido, inclusive, no âmbito do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR), em relação à Medida Provisória nº 932/2020, o PARECER n. 00036/2020/DECOR/CGU/AGU aprovado pelo DESPACHO n.º 225/2020/DECOR/CGU/AGU, DESPACHO n. 00231/2020/DECOR/CGU/AGU e DESPACHO n. 00315/2020/GAB/CGU/AGU (NUP: 23074.018133/2020-26).

72. Vejamos a ementa do referido parecer:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REVISÃO CONTRATUAL. MEDIDA PROVISÓRIA 932/2020. ART. 65, §5º, DA LEI N.º 8.666/93.**

I. A edição da Medida Provisória n.º 932/2020, que, excepcionalmente, do dia 01 de abril de 2020 até o dia 30 de junho de 2020, reduziu as alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, de forma a impactar nos contratos administrativos, revela-se modificação tributária apta a determinar a revisão contratual nos moldes do preconizado pelo §5º, do art. 65 da Lei n.º 8.666/93.

II. Deve o gestor público permanecer atento à tramitação desta MP, especialmente à sanção ou ao veto da sua lei de conversão, que pode imprimir novas alterações aptas a impactar os contratos administrativos, nos moldes do preconizado neste opinativo.

73. **Ainda assim, entende-se recomendável a devida motivação, inclusive de modo a deixar incontestado que a alteração em relação aos tributos tem comprovada repercussão no preço contratado.** Neste sentido, observe-se trecho do DESPACHO n. 00231/2020/DECOR/CGU/AGU:

(...) Nestes termos, consolide-se o entendimento no sentido de que a edição da Medida Provisória nº 932, de 2020, que reduz as alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos entre 1º de abril até 30 de junho de 2020, enseja a revisão dos contratos administrativos, **se comprovada repercussão nos preços pactuados**, uma vez que o § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, determina que quaisquer tributos ou encargos legais que sejam criados, alterados ou extintos após a data da apresentação da proposta implicam a revisão dos contratos administrativos para mais ou para menos, conforme o caso. (...)

(Grifo nosso)

74. Deveras, recomenda-se que reste comprovada a subsunção do caso à norma do §5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93: "*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*".

75. **Desse modo, recomenda-se, nos termos da BPC nº 7, um reforço quanto a justificativa.**

## **8. DOS EFEITOS DE TERMOS ADITIVOS. EM REGRA PROSPECTIVOS. EXCEÇÕES.**

76. Cabe mencionar que, como regra, os termos aditivos aos contratos administrativos devem ter efeitos prospectivos. Contudo, tal regra comporta exceções, como sói a acontecer, por exemplo, nas repactuações, as quais, mesmo quando formalizadas mediante termos aditivos quando da prorrogação da vigência contratual, retroagem seus efeitos à data base da respectiva categoria fixada da CCT,

quando passa a vigor o novo salário normativo. Vejamos o que prescreve o art. 58 da IN-SEGES nº 5/2017:

Art. 58. Os novos valores contratuais decorrentes das repactuações terão suas vigências iniciadas da seguinte forma:

I - a partir da ocorrência do fato gerador que deu causa à repactuação, como regra geral;

II - em data futura, desde que acordada entre as partes, sem prejuízo da contagem de periodicidade e para concessão das próximas repactuações futuras; ou

III - em data anterior à ocorrência do fato gerador, exclusivamente quando a repactuação envolver revisão do custo de mão de obra em que o próprio fato gerador, na forma de Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, contemplar data de vigência retroativa, podendo esta ser considerada para efeito de compensação do pagamento devido, assim como para a contagem da anualidade em repactuações futuras.

Parágrafo único. Os efeitos financeiros da repactuação deverão ocorrer exclusivamente para os itens que a motivaram e apenas em relação à diferença porventura existente.

77. Em sede de tributação, também, isso é possível. O assunto foi tratado no parágrafo 22 do PARECER n. 00036/2020/DECOR/CGU/AGU (23074.018133/2020-26)<sup>[6]</sup>, valendo-se o DECOR de precedente o Tribunal de Contas da União, notadamente o Acórdão nº 2859/2013 - Plenário. Cabe citar o seguinte trecho do julgado da Corte de Contas, no que concerne à retroatividade dos efeitos financeiros, visando a recomposição da equação econômica-financeira de contrato:

9.2. determinar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

9.2.1 nos termos do art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, orientem os órgãos e entidades que lhes estão vinculados a adotarem as medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela **desoneração da folha de pagamento**, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, **atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação;**

(Grifo nosso)

78. Ademais, segundo o PARECER REFERENCIAL n. 00511/2020/CJU-SP/CGU/AGU da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo, a jurisprudência do TCU revela entendimentos semelhantes em outros casos, relacionados, por exemplo, ao FGTS (vide Acórdãos 3.663/2007-1C, 353/2008-P) e à CPMF (Acórdãos 1.996/2008-P, 2.063/2008-P, 1.210/2009-P, 1.453/2009-P, 2.500/2010-P).

## **9. DAS ORIENTAÇÕES DA SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA (SEGES/ME) E DAS CONSIDERAÇÕES COM BASE EM PRECEDENTES DA AGU**

79. Cabe apontar que foram publicadas, no Portal de Compras do Governo Federal, Orientações da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia - SEGES/ME considerando a edição da Medida Provisória nº 932/2020<sup>[7]</sup>. Vejamos:

Em 31 de março de 2020, foi publicada a **Medida Provisória (MP) nº 932** que altera temporariamente os percentuais de contribuição aos serviços sociais autônomos, os quais passam a valer de **1º de abril de 2020 a 30 de junho 2020**. O art. 1º da MP estabelece:

### **Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020**

"Art. 1º Excepcionalmente, até 30 de junho de 2020, ficam reduzidas as alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos para os seguintes percentuais:

I - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Sescop - um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento;

II - Serviço Social da Indústria - Sesi, Serviço Social do Comércio - Sesc e Serviço Social do Transporte - Sest - setenta e cinco centésimos por cento;

III - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat - cinco décimos por cento;

IV - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar:

a) um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento da contribuição incidente sobre a folha de pagamento;

b) cento e vinte e cinco milésimos por cento da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa jurídica e pela agroindústria; e

c) dez centésimos por cento da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa física e segurado especial."

As alíquotas das contribuições para os próximos 3 (três) meses serão as seguintes:

<b>Serviços Sociais Autônomos</b>	<b>Novas alíquotas</b>
-----------------------------------	------------------------

Sescoop	• 1,25%
Sesi, Sesc e Sest	• 0,75%
Senac, Senai e Senat	• 0,5%
Senar	• 1,25% a contribuição incidente sobre a folha de pagamento; • 0,125% da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa jurídica e pela agroindústria; e • 0,1% da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa física e segurado especial

A redução desses percentuais tem impacto automático nos contratos administrativos em andamento e os que forem firmados durante o período estabelecido na MP.

Dessa forma, a Secretaria de Gestão (Seges) - privilegiando a economia processual, e considerando os efeitos excepcionais e limitados no tempo da MP - orienta os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, no que tange à aplicação da novas alíquotas.

A MP nº 932/20 traduz o fato do príncipe, o qual enseja atuação da Administração (revisão dos contratos), pela superveniência de novos encargos legais. Todavia, são medidas não perenes, pois foram estabelecidas para um espaço temporal limitado - até 30 de junho de 2020. Observando-se isso, a Seges pretende, nas orientações abaixo, estabelecer alternativas, haja vista a volumetria do esforço operacional de revisar todos os contratos e, após a data limite, proceder nova revisão.

**(A) Contratos vigentes/em andamento/em vias de encerramento:**

**(i) Proceder à revisão do contratos**, com base no § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, visando à **adequação de planilha de formação de preços, desde 1º de abril de 2020, às novas alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos**, prevista no Submódulo 2.2: "Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outras contribuições" - Anexo VII-D da IN nº 5, de 26 de maio de 2017.

**Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**

"Art. 65 (...)§ 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.**"

**Ou**

**(ii) Fazer glosa parcial do serviço (seguindo as regras de faturamento)**, conforme preceitua o **Anexo XI da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dessa forma, sugere-se que, na vigência da MP (3 meses), os órgãos e entidades tenham uma atenção especial na conferência das faturas, notadamente, no que se refere aos percentuais de Encargos Previdenciários (GPS) e outras contribuições que foram apresentados na proposta pela empresa e os que serão efetivamente por ela adimplidos.

**Observação:** nos contratos que adotam o Pagamento pelo Fato Gerador, sugere-se a prática acima, considerando que a obrigação de pagamento do contratante à contratada decorre de eventos efetivamente ocorridos e comprovados.

**Ou**

**(iii) O órgão ou entidade poderá proceder aos ajustes necessários no momento da repactuação ou renovação contratual, e, nos casos dos contratos em vias de encerramento, proceder aos ajustes no momento da quitação da última parcela.**

Esse procedimento deve estar **devidamente justificado nos autos do processo**, com base na impossibilidade de realizar uma das alternativas acima, em face das restrições à continuidade normal das atividades pelos servidores e nas situações de servidores que estão deslocados para atender as ações decorrentes da situação da emergência a ser enfrentada.

(...)

80. Também foram publicadas orientações considerando a extinção da contribuição social de 10% sobre o FGTS pela Lei nº 13.932/2019. Observe-se:

Em 11 de dezembro de 2019, foi publicada a Lei nº 13.932, que extingue a cobrança da contribuição social de 10% (dez por cento) devida pelos empregadores em caso de despedida sem justa causa, instituída pela Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001. O art. 12 da Lei nº 13.932, de 2019, estabelece:

**Lei nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019** "Art. 12. A partir de 1º de janeiro de 2020, fica extinta a contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar nº 110,

de 29 de junho de 2001."

O fim dessa contribuição tem impacto automático nos contratos administrativos em andamento, e na formação de preços para novos contratos, quando há mão de obra exclusiva.

Dessa forma, a Secretaria de Gestão orienta os órgãos e entidades da administração pública federal, autárquica e fundacional o seguinte:

**(i) Nos contratos vigentes/em andamento:**

**a) Proceder a revisão do contratos**, com base no § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, visando a **adequação de planilha de formação de preços, desde 1º de janeiro de 2020**, com vistas à **exclusão da rubrica "Contribuição Social" de 10% sobre o FGTS em caso de demissão sem justa causa**, prevista no Módulo 'Provisão para Rescisão' da Planilha de Custo (Anexo VII-D da In nº 5, de 26 de maio de 2017); e

**b) No caso da Conta-Depósito Vinculada - Bloqueada para Movimentação**, apresentado no item 14 do Anexo XII da IN nº 5, de 2017, com base no § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, **proceder a adequação de planilha de formação de preços, desde 1º de janeiro de 2020**, referente à **"Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado". O percentual que antes era de 5% (cinco por cento) passa a ser de 4% (quatro por cento).**

**Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**

"Art. 65 (...)§ 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.**"  
(...)

81. Como visto, as orientações supra corroboram a possibilidade da **revisão dos contratos**, em razão das alterações legislativas.

82. Recomenda-se a observância das orientações supracitadas. Entende-se pertinente citar o parágrafo 40 do PARECER REFERENCIAL n. 00511/2020/CJU-SP/CGU/AGU da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo, que faz referência a entendimento da SEGES em Nota Técnica:

40. De outra parte, conforme entendimento da SEGES, externado na Nota Técnica SEI nº 15227/2019/ME, de 30/12/2019 (ID 07 - PROADM4 - NUP 00443.000312/2019-22), tratando-se de órgão central normatizador e orientador do Sistema de Serviço Gerais (Sisg), tem por competência **orientar e regulamentar normativamente** as atividades de gestão dos recursos de logística sustentável, por força do art. 127 do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, revestindo-se, por tanto, suas orientações de caráter vinculativo. Para tanto, vale-se também do "disposto no art. 30 do **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB, e o **art. 19 do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**, que regulamenta a LINDB, respectivamente elencados abaixo, os quais predizem que as autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, por meio de orientações normativas, enunciados e respostas a consultas, tendo estes, caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão".

**Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**

"Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo **terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.**" (grifou-se)

**Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**

**Segurança jurídica na aplicação das normas**

Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, **orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas.**

Parágrafo único. Os **instrumentos** previstos no **caput terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.** (grifou-se)

83. Cabe enfatizar, contudo, que ainda que se proceda à glosa, é relevante o aditamento. Neste sentido, o PARECER n. 00036/2020/DECOR/CGU/AGU, já mencionado neste opinativo, informou em seu parágrafo 29, que o PARECER SEI Nº 5405/2020/ME, seq. 8, recomenda que, ainda que se proceda à glosa, deve-se firmar "*o aditamento contratual para adequação do valor do contrato para liberação do prévio empenho*<sup>[8]</sup>, *atendimento do disposto no art. 65, §5º e para documentação futura, inclusive como referencial para pesquisas de preços. Essas três razões independem da forma de pagamento (conta-vinculada ou pagamento pelo fato gerador), de modo que, ainda que a glosa se mostre particularmente mais efetiva em um ou outro contexto, anui-se com a conclusão da CPLC/PGF no sentido de que, em qualquer caso, deve haver a revisão de preços por aditamento do contrato, com o tratamento da questão, enquanto isso, mediante glosa das*

**faturas ou outra forma de negociação conforme o caso"** (Grifo nosso).

84. Nesta linha de ideias, registre-se que o PARECER n. 00036/2020/DECOR/CGU/AGU concluiu (transcreve-se trecho): "*que a edição da Medida Provisória n.º 932/2020, que, excepcionalmente, do dia 01 de abril de 2020 até o dia 30 de junho de 2020, reduziu as alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, de forma a impactar nos contratos administrativos, **revela-se modificação tributária apta a determinar a revisão contratual nos moldes do preconizado pelo §5º do art. 65 da Lei n.º 8.666/93***" (Grifo nosso).

85. Por fim, neste tópico, cumpre registrar as interessantes conclusões da CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CPLC da PROCURADORIA-GERAL FEDERAL, na NOTA n. 00003/2020/CPLC/PGF/AGU, proferidas em resposta a consulta acerca das providências a serem tomadas nos contratos vigentes em razão da edição da Medida Provisória n. 932, de 2020:

**Com base nessas premissas, em resposta à consulta formulada, concluímos o seguinte:**

a) A respeito da aplicação da Medida Provisória n. 932, de 2020, cabe à Administração proceder à revisão dos contratos, com base no § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, visando à adequação de planilha de formação de preços, desde 1º de abril de 2020, às novas alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, prevista no Submódulo 2.2;

a.1) A revisão deve ser formalizada por meio de Termo Aditivo ao contrato, pois se trata de alteração contratual;

a.2) O Termo Aditivo deverá disciplinar a redução transitória, até 30 de junho de 2020, das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos, sendo o instrumento redigido de modo a não demandar a formalização posterior de outro aditivo para restaurar as alíquotas ora reduzidas por força da Medida Provisória n. 932, de 2020;

b) Para o período anterior à formalização do Termo Aditivo, independentemente do tipo de tratamento do risco de descumprimento de obrigações trabalhistas (se com conta depósito vinculada bloqueada para movimentação ou se com a opção pelo pagamento pelo fato gerador), deve a Administração efetuar a glosa parcial do serviço, segundo as regras de faturamento, conforme preceitua o Anexo XI da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, aferindo a redução dos valores das contribuições tratadas na Medida Provisória n. 932, de 2020;

c) Caso seja inviável ao gestor, em virtude de todas as dificuldades causadas pela pandemia (COVID-19), adotar as providências acima antes de 30 de junho de 2020, restará, ainda, a opção de proceder aos ajustes necessários no momento da repactuação ou renovação contratual, e, nos casos dos contratos em vias de encerramento, proceder às devidas adequações no momento da quitação da última parcela, por glosa.

## **10. DA MANUTENÇÃO DAS MESMAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÕES EXIGIDAS NA LICITAÇÃO**

86. Nos termos do artigo 55, XIII da Lei nº 8.666, de 1993, a Contratada deverá manter, durante a execução do objeto do contrato, em compatibilidade com obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

XIII - a obrigação do contratado de 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.

87. Assim, cabe à autoridade verificar se a Contratada ainda atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação, comprovando tal situação nos autos.

88. Nesse sentido o Acórdão nº 591/2006 - Segunda Câmara do TCU:

Anexe aos processos administrativos a impressão das consultas realizadas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf ), para fins de comprovação da manutenção das condições de habilitação da contratada, conforme o disposto nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993 e orientação da IN/MARE nº 5/ 1995.

Acórdão 591/2006 Segunda Câmara (Relação)

89. Devem ser verificadas, também, as condições de habilitação do contratado, principalmente quanto aos encargos sociais relativos à CND e ao FGTS e à regularidade exigida para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal.

90. Ainda, no que tange às condições de habilitação, em face do advento da Lei nº 12.440, de 2011, necessário se faz a comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT. Cabe ao Administrador, pois, zelar pela efetiva validade dessas certidões.

91. Ao mais, é obrigação do Administrador, a verificação mensal das condições de habilitação e qualificação exigidas quando da contratação, consoante se verifica no Acórdão nº 2613/2008 - Segunda Câmara do TCU.

92. **Em relação ao presente tópico, identificou-se o seguinte trecho da Nota Técnica 29:**

## REGULARIDADE FISCAL DA CONTRATADA

Foram consultadas certidões junto ao SICAF, TST, TCU, CNJ, CEIS, CADIN ao SICAF ([0014674233](#)), revelando que a empresa se encontra com as seguintes situações:

SICAF, TST, TCU, CNJ, CEIS - sem impeditivos.

CADIN ([0014674233](#), pág. 1/24): **inadimplente**

Quanto a pendência no CADIN, o Tribunal de Contas da União, se manifestou, da seguinte forma:

***Celebração de contrato com empresa inscrita no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin)*** Ao apreciar a prestação de contas da Refinaria Alberto Pasqualini S.A. - Refap, relativa ao exercício de 2003, a Segunda Câmara, por intermédio do Acórdão n.º 5.502/2008, julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis e expediu determinações à entidade (item 1.7), dentre elas: "1.7.3. não contrate com qualquer empresa de um grupo em que haja ente inscrito no Cadin (Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal), mesmo na qualidade de consórcio, nos termos do art. 6º, inciso III, da Lei 10.522/2002;". Contra a aludida determinação, a Refap interpôs recurso de reconsideração, alegando "não existir qualquer norma que impeça que o grupo Petrobras, no qual está incluída a REFAP, contrate empresas inscritas no CADIN". Além disso, "não vislumbra o caráter determinante quanto ao destino da contratação no art. 6º, inciso III da Lei n.º 10.522/2002, pois o texto legal exige a consulta, mas não estabelece o impedimento de contratação com empresas inscritas naquele cadastro. Verifica que se trata de norma restritiva e que, por esta razão, não pode ser interpretada de forma ampliativa.". Em seu voto, o relator destacou que o art. 6º, III, da Lei n.º 10.522/2002, "**não veta, de modo absoluto, a celebração de contratos com empresa inscrita no Cadin, vez que o citado artigo de lei prescreve apenas quanto à consulta prévia ao Cadin**". Dessa forma, não há vedação legal para a contratação de empresas inscritas no Cadin. Permanece em vigor a obrigatoriedade de consulta prévia ao cadastro, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para a celebração de contratos que envolvam o desembolso de recursos públicos. Trata-se de medida de pouca efetividade prática, uma vez que a inscrição ou não no Cadin não trará qualquer consequência em relação às contratações a serem realizadas.". Acolhendo o voto do relator, deliberou o Colegiado no sentido de dar provimento parcial ao recurso para tornar insubsistente o subitem 1.7.3 do Acórdão n.º 5502/2008-2.ª Câmara. **Acórdão n.º 6246/2010-2ª Câmara, TC-009.487/2004-8, rel. Min. Raimundo Carreiro, 26.10.2010.**

93. No que concerne à pendência no CADIN, entendo relevante mencionar o que constou do relatório do [ACÓRDÃO 1134/2017 - PLENÁRIO](#):

O fato de a empresa estar inscrita no Cadin não significa estar impossibilitada de ser contratada ou ter a *prorrogação* de seu contrato. **Contudo, tal situação pode servir de alerta à administração no sentido de refinar consultas, de forma a comprovar a capacidade e a presença de impeditivos à continuidade do contrato.** No caso específico da Expandier, que culminou na rescisão *contratual*, tal cuidado poderia ser útil para a decisão sobre a última *prorrogação*.

Assim, entende-se que a impropriedade verificada se trata de achado de auditoria não previsto na matriz de planejamento, devendo ser proposto dar ciência à Cnen de que a ausência de consulta ao Cadin previamente à assinatura de termo aditivo de *prorrogação* do contrato contraria o disposto no art. 6º da Lei 10.522/2002.

(Grifo nosso)

94. **Assim, recomenda-se que a Administração Pública refine as consultas, "de forma a comprovar a capacidade e a presença de impeditivos à continuidade do contrato".**

95. **Recomenda-se também, considerando, inclusive, que há certidões com prazos de validade expirados, que a autoridade verifique novamente se a Contratada atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação, comprovando tal situação nos autos.**

## 11. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

96. A declaração de existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

97. A Lei n. 8.666, de 1993 prevê, de modo reiterado, a necessidade de previsão orçamentária para a contratação, e, por conseguinte, para os respectivos aditamentos, como se aduz a seguir:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Art. 14 Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa".

Art. 38 O procedimento da licitação será iniciado como a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente

98. Ao mais, vale apontar que o pagamento de despesas mediante a utilização de recursos de programas de trabalho não compatíveis com sua finalidade própria, mesmo em caso de insuficiência de crédito no programa específico, caracteriza remanejamento ilícito de despesas, em desacordo com o disposto no art. 167, inciso VI, da Constituição Federal e o art. 17 do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986, que vedam a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos, de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

99. Ainda, cumpre citar os artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

#### **Subseção I**

##### **Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

100. **Na hipótese de o aditamento não implicar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental ou não acarretar aumento de despesa, deverá a Administração deixar claro tais circunstâncias nos autos.** Caso, porém, configure-se que a contratação será instrumento para a criação, expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental, com aumento de despesa, deverá a Administração lançar, nos autos do procedimento, os dois documentos relacionados no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e atentar, ainda, ao exposto no art. 17 da mesma lei.

101. Em suma, deve haver a observância das normas que disciplinam a exigência de disponibilidade orçamentária e das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

102. No presente caso, embora, conforme explanado, a análise jurídica recaia sobre a revisão contratual, em razão da **extinção** da contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar nº 110/2001 (Lei nº 13.932/2019) e em razão da **redução** das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos (Medida Provisória nº 932/2020), não é possível olvidar que, no caso concreto, também foi prevista na [Minuta DICONTE 0014910037](#) "registro dos valores decorrente da repactuação" (subcláusula 1.1 "b").

103. **Assim, recomenda-se a inclusão nos autos da declaração de disponibilidade orçamentária e das declarações eventualmente cabíveis constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

## 12. DA AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DA AUTORIDADE COMPETENTE

104. Registra-se que é condição para eventual celebração de termo aditivo, que conste nos autos a prévia autorização da autoridade competente, devendo o administrador observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências, de acordo com os normativos vigentes.

## 13. DA GARANTIA

105. A garantia deverá estar atualizada de acordo com o valor da contratação, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 56 da Lei nº 8.666/93:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

(...)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

106. A previsão quanto a garantia foi feita na cláusula quarta da [Minuta DICONTE 0014910037](#).

## 14. DA ANÁLISE DA MINUTA E DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

107. Quanto à [Minuta DICONTE 0014910037](#), procede-se a análise conforme alíneas a seguir:

a) Recomenda-se que a área técnica justifique a menção na alínea "a" da subcláusula 1.1 e na subcláusula 2.1.1. à alteração da "**Lei Complementar nº 26/1975**" pela Lei nº 13.932/2019 e a **pertinência com o presente termo aditivo**. Não havendo pertinência, recomenda-se a supressão da menção à [Lei Complementar nº 26/1975](#) tanto na alínea "a" da subcláusula 1.1 quanto na subcláusula 2.1.1.

a.2) Confirmando-se não haver justificativa para menção, neste termo aditivo, à alteração da Lei Complementar nº 26/1975, **sugere-se** a seguinte redação para a **alínea "a" da subcláusula 1.1**: *a revisão do valor do Contrato Administrativo nº 70/2017 em razão da extinção, pela Lei nº 13.932/2019, da contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar nº 110/2001, e em razão das alterações promovidas pela Medida Provisória nº 932/2020.*

a.3) Por fim, quanto a subcláusula 1.1, tendo em vista que esta manifestação possui caráter referencial, convém observar que a disposição da subcláusula deverá se adaptar ao caso concreto, de modo que, em outros casos, tratando-se o termo aditivo apenas de **revisão contratual**, não deve, por óbvio, haver a previsão da alínea "b" da subcláusula 1.1 referente a repactuação.

b) Quanto à cláusula segunda, que versa sobre o valor do contrato, recomenda-se, nos termos da BPC nº 7, a fim de prevenir dúvidas, que sejam explicitadas, de forma mais clara, as mudanças decorrentes da **revisão** e da **repactuação**.

b.2) Ainda em relação à cláusula segunda, também recomenda-se que conste de forma mais clara o valor do contrato, após todas as alterações. Neste sentido, relembre-se interessante orientação da NOTA n. 00003/2020/CPLC/PGF/AGU da CPLC/PGF:

a.2) O Termo Aditivo deverá disciplinar a redução transitória, até 30 de junho de 2020, das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos, **sendo o instrumento redigido de modo a não demandar a formalização posterior de outro aditivo para restaurar as alíquotas ora reduzidas por força da Medida Provisória n. 932, de 2020;**

(Grifo nosso)

b.3) Nos termos da BPC nº 7, recomenda-se que se verifique e, se for o caso, que seja efetuada a correção de provável erro material nas alíneas da subcláusula 2.1.1. Onde constou "*a partir de (...) o valor total contratado será de (...) para (...) e o valor mensal será de (...) para (...)*", ao que tudo indica, deveria ter constado: "*a partir de (...) o valor total contratado **passará de (...) para (...)** e o valor mensal **passará de (...) para (...)***". **De todo modo, reitera-se que a responsabilidade pelos cálculos e, de forma geral, pelas informações técnicas, é do setor competente do Ministério da Saúde.**

b.4) Por fim, quanto à cláusula segunda, especificamente quanto a subcláusula 2.1., tendo em vista que esta manifestação possui caráter referencial, convém observar que a disposição deverá se adaptar ao caso concreto, de modo que, em outros casos, tratando-se o termo aditivo apenas de **revisão contratual**, não deve, por óbvio, haver a previsão da "repactuação".

c) Verifica-se que a cláusula terceira versa sobre a dotação orçamentária.

c.2) Tendo em vista que esta manifestação possui caráter referencial, convém observar que a disposição da cláusula terceira deverá se adaptar ao caso concreto. No caso em que não houver despesas advindas do termo aditivo, ante às características da revisão contratual que se analisa, entende-se que deve haver a adaptação, podendo constar, por exemplo: *As despesas advindas do Contrato Administrativo correrão por conta dos recursos (...)*

d) Verifica-se que a cláusula quarta versa sobre a garantia contratual.

d.2) Tendo em vista que esta manifestação possui caráter referencial, convém observar que a disposição da cláusula quarta deverá se adaptar ao caso concreto, pela manutenção das regras de garantia estabelecidas no contrato original e no instrumento convocatório, devendo o valor da garantia ser atualizado nos termos do art. 56 da Lei nº 8.666/93<sup>[9]</sup>.

e) As cláusulas quinta<sup>[10]</sup> e sexta versam sobre publicação e sobre ratificação, não identificando-se óbice ao texto das referidas cláusulas.

108. Também cabe registrar que, segundo a CRFB/88, a Medida Provisória é um ato legislativo que produz efeitos desde a sua publicação, contudo, de acordo com o §3º do art. 62 da Carta Magna, as medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

109. O §11 do art. 62 dispõe que não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

110. De acordo com o §12 do art. 62 aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

111. **Assim, deve o gestor público permanecer atento à tramitação da Medida Provisória nº 932, de 2020, especialmente quanto à sanção ou veto da sua lei de conversão, que pode imprimir novas alterações com aptidão para impactar os contratos administrativos, como o enfocado neste opinativo. Tal recomendação também se funda na possibilidade de emendas parlamentares que alterem as estipulações da MP, e até mesmo a sua caducidade por decurso de prazo como sói ocorrer. Outrossim, deve-se ter atenção a eventual decreto legislativo disciplinando relações jurídicas decorrentes da medida provisória.**

112. A depender do caso é possível que seja necessário firmar, futuramente, novo termo aditivo<sup>[11]</sup>.

## 15. DA CONCLUSÃO

113. Pelo exposto, restringindo-se ao exame dos aspectos jurídico-formais do processo, abstraídas as questões técnicas, as quais fogem à competência da análise desta área jurídica, inclusive as de oportunidade e conveniência na formalização do instrumento proposto, **entende-se, sob o ponto de vista jurídico, pela possibilidade de prosseguimento do procedimento, desde que seguidas as recomendações deste parecer.**

114. Sem prejuízo do atendimento a todas as recomendações, enfatiza-se, em especial, o seguinte:

i) Conforme exposto no parágrafo 69 deste parecer, por zelo, mencione-se que é imprescindível que a alteração não cause prejuízos à administração, devendo haver, de fato, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Não cabe a esta Consultoria Jurídica a análise dos aspectos técnicos não jurídicos, recomendando-se, nos termos da BPC nº 7, que os setores competentes verifiquem a correção das informações técnicas, inclusive no que concerne aos cálculos.

ii) Quanto à motivação, registra-se que a responsabilidade pela justificativa é do Administrador, sendo que a análise aqui realizada não altera esse fato. Ainda assim,

entende-se recomendável a devida motivação, inclusive de modo a deixar incontestado, em relação à revisão contratual, **que a alteração em relação aos tributos tem comprovada repercussão no preço contratado.** Deveras, recomenda-se que reste comprovada a subsunção do caso à norma do §5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93: "*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*". **Desse modo, recomenda-se, nos termos da BPC nº 7, um reforço quanto a justificativa.**

iii) Recomenda-se atenção ao exposto no tópico "Das orientações da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (SEGES/ME) e das considerações com base em precedentes da AGU".

iv) Deve haver nova análise quanto a manutenção das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, conforme exposto no tópico 10 deste parecer.

v) Recomenda-se a inclusão nos autos da declaração de disponibilidade orçamentária e das declarações eventualmente cabíveis constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme exposto no tópico 11 deste parecer.

v) Deve haver a prévia autorização da autoridade competente, em conformidade com o registro feito no tópico 12 do parecer.

vi) Recomenda-se sejam seguidas as orientações constantes do tópico 14 deste parecer, atentando-se para as recomendações de adequações na minuta submetida à apreciação, e atentando-se, também, que há recomendações que decorrem do caráter referencial do opinativo.

vii) Recomenda-se atenção especial para as orientações constantes dos parágrafos 108 a 112 do parecer.

115. Registre-se que, devido à peculiaridade de a revisão contratual advir, em parte, de alteração legislativa promovida por medida provisória, entende-se necessária atenção especial das áreas responsáveis do Ministério da Saúde, devendo haver o acompanhamento da tramitação da MP, conforme exposto neste opinativo. Alterações na base normativa deste parecer, demandarão nova análise desta CONJUR/MS.

116. **Enfatize-se que o parecer é referencial exclusivamente no que diz respeito a revisão contratual em razão da extinção, pela Lei nº 13.932/2019, da contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar nº 110/2001, e em razão das alterações promovidas pela Medida Provisória nº 932/2020 (redução excepcional, até 30 de junho de 2020, das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos).**

117. Sendo referencial o presente parecer, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, doravante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação.

118. Além da necessidade de a área técnica atestar, de forma expressa, que cada caso concreto se amolda aos termos do presente parecer referencial, deve também extrair cópias da presente manifestação e acostá-la a cada um dos autos em que se pretender a aprovação do termo aditivo, para fins de controle.

119. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta CGLICI/CONJUR/MS para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos.

120. Diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

121. Além disso, recomenda-se o envio dos autos à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica e também à Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.

122. Ademais, sugere-se que seja a presente manifestação encaminhada para conhecimento das áreas técnicas interessadas diretamente no feito.

Brasília, 16 de junho de 2020.

PAULO EDUARDO FEITOSA BRITO  
ADVOGADO DA UNIÃO

Notas

1. [a](#), [b](#) Neste sentido, vide Despacho SAA 0015101830 constante do processo 25000.413901/2017-45.
2. <sup>^</sup> *Leis de licitações públicas comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres. - revista, amp. e atualiz. 10. ed. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.*
3. <sup>^</sup> *Vejamos, por exemplo, trecho da [Nota Informativa 93 \(0015140474\)](#): "Preliminarmente, cumprenos informar, que o objetivo do envio dos autos à douda Consultoria Jurídica desta Pasta, não foi em relação à repactuação decorrente da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria envolvida na prestação de serviço do Contrato Administrativo nº 70/2017, mas, sim para análise das alterações promovidas pela Lei nº 13.932/2019 e pela da Medida Provisória nº 932/2020, em conformidade com as orientações do Órgão Central ([0014885119](#) e [0014917300](#)) da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos - CPLC ([0014917280](#)). **As alterações em comento, tem por base o § 5º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93**, e conforme orientações mencionadas anteriormente, trata-se de revisão contratual que deve ser formalizada por meio de aditamento" (Grifo nosso).*
4. <sup>^</sup> *Ronny Charles aduz expressamente que "identificado o fator extraordinário gerador do desequilíbrio econômico do contrato, a revisão necessária, para o reequilíbrio de sua equação econômico-financeira, independe de previsão contratual, pois tal direito deriva da Lei e da Constituição".*
5. <sup>^</sup> *Lucas Furtado apud Ronny Charles em Leis de licitações públicas comentadas. Pág. 798.*
6. <sup>^</sup> *22. O Tribunal de Contas da União (TCU) já enfrentou questão semelhante à dos autos e decidiu, no bojo do Acórdão 2859/2013 - Plenário, determinar que "nos termos do art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, orientem os órgãos e entidades que lhes estão vinculados a adotarem as medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação."*
7. <sup>^</sup> *Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1282-reducao-temporaria-das-aliquotas-de-contribuicao-aos-servicos-sociais-autonomos>*
8. <sup>^</sup> *Em relação ao caso concreto, contudo, não se pode olvidar que a área técnica também adotou medidas com vistas à repactuação, o que tem impacto no valor do contrato.*
9. <sup>^</sup> *Especialmente considerando seu parágrafo 2º ou 3º a depender do caso concreto.*
10. <sup>^</sup> *Texto de acordo com o art. 61, parágrafo único da Lei nº 8.666/93.*
11. <sup>^</sup> *Eventual novo termo aditivo demandará análise individualizada por esta CONJUR/MS, uma vez que, por óbvio, não está abarcado pela presente manifestação jurídica referencial.*

---

Documento assinado eletronicamente por PAULO EDUARDO FEITOSA BRITO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 441907004 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO EDUARDO FEITOSA BRITO. Data e Hora: 16-06-2020 14:49. Número de Série: 13811633. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS  
CONGÊNERES

---

**DESPACHO n. 02708/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.063768/2015-18**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA SAÚDE**

**ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial. Repactuação. Revisão. Lei nº 13.932/2019 e Medida Provisória nº 932/2020.**

1. Aprovo o Parecer Referencial n. 00027/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Paulo Eduardo Feitosa Brito, por seus fundamentos e conclusões.
2. Importante esclarecer que apesar do presente NUP tratar de um caso específico, a manifestação é referencial e poderá ser utilizada em todos os casos que versem sobre o mesmo assunto, no entanto, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos do parecer jurídico referencial e atende os requisitos ali delineados.
3. Diante do exposto, sugere-se o envio dos autos:
  - a) à Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA, para ciência e providências;
  - b) à chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde;
  - c) ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da CGU, para ciência;
  - d) à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica.

À consideração superior.

Brasília, 16 de junho de 2020.

JAMILLE COUTINHO COSTA

Advogada da União

Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres  
CGLICI/CONJUR-MS

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000063768201518 e da chave de acesso 04e8a7c3

---

Documento assinado eletronicamente por JAMILLE COUTINHO COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 443667745 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAMILLE COUTINHO COSTA. Data e Hora: 16-06-2020 14:52. Número de Série: 26768818708213377467682774993. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

**DESPACHO n. 02709/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.063768/2015-18**

**INTERESSADA:** Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA/SE/MS.

**ASSUNTO:** Parecer Referencial. Revisão contratual em decorrência das alterações legislativas promovidas pela Lei nº 13.932/2019 e pela Medida Provisória nº 932/2020.

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00027/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Paulo Eduardo Feitosa Brito, e o DESPACHO n. 02708/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, Advogada da União Jamille Coutinho Costa, ambos de 16/06/2020, adotando seus fundamentos e conclusões, e na forma de manifestação jurídica referencial referente às revisões contratuais em decorrência das alterações legislativas promovidas pela Lei nº 13.932/2019 e pela Medida Provisória nº 932/2020.

2. Reitera-se que o o parecer referencial ora aprovado refere-se, exclusivamente, aos casos de revisão contratual em razão da extinção, pela Lei nº 13.932/2019, da contribuição social instituída por meio do art. 1º da Lei Complementar nº 110/2001, e em razão das alterações promovidas pela Medida Provisória nº 932/2020 (redução excepcional, até 30 de junho de 2020, das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos).

3. Ademais, por se tratar de manifestação jurídica referencial, está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardarem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

- i)* ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às referidas manifestações; e
- ii)* extraia cópia da manifestações referencial, com respectivo despacho de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

4. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

- o **a)** junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais à Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA/SE/MS, para ciência e demais providências cabíveis;
- o **b)** abra tarefa, via sistema SAPIENS:
  - i)* à Consultoria-Geral da União, aos cuidados do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU/AGU, para ciência e registro;
  - ii)* à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica; e
  - iii)* à Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.
- o **c)** archive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 16 de junho de 2020.

**JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO**

Advogado da União

Consultor Jurídico Adjunto do Ministério da Saúde

Portaria CONJUR/MS n. 2, de 11/12/2019, publicada no boletim de serviço n. 50 de 16/12/2019

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000063768201518 e da chave de acesso 04e8a7c3

legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 443670126 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO. Data e Hora: 16-06-2020 17:33. Número de Série: 22817. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

---