



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
CEARÁ
PROCURADORES

RUA JORGE DUMAR, 1703 - JARDIM AMÉRICA- CEP: 60410-426 - FONE (85) 3401.2326

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU

NUP: 23255.002764/2020-03

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ASSUNTOS: CONTRIBUIÇÃO DE AUTÔNOMOS, EMPRESÁRIOS (PRÓ-LABORE) E FACULTATIVOS

ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REVISÃO CONTRATUAL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 932/2020. ALTERAÇÃO TEMPORÁRIA DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO AOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS. §5º, ART. 65 DA LEI Nº 8.666/93. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL.

I - RELATÓRIO

Trata-se de manifestação jurídica, em caráter referencial, com orientações desta Consultoria à Administração do IFCE acerca da incidência da Medida Provisória nº 932/2020 em contratos do IFCE. A referida MP dispõe acerca de alterações nas alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos específicos na medida.

No documento SEI 1690792, a Diretora de Administração se manifesta sobre o atendimento dos requisitos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

Os documentos que instruem o presente processo se encontram anexados ao SAPIENS/AGU.

É o que importa relatar. Passa-se à análise.

II - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

II.1 - ASPECTOS FORMAIS E PRÉVIOS DO PARECER JURÍDICO

Considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Sob esse enfoque, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este Órgão de Execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no exame de conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do Instituto consulente, nem tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

No mesmo sentido o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas, aprovado pela Portaria Conjunta nº 01/2012, da Consultoria-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal e Corregedoria-Geral, todas da Advocacia-Geral da União, que dispõe: *O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.*

II.2 - DA PERTINÊNCIA DO PARECER REFERENCIAL

A Advocacia-Geral da União (AGU), a que se subordina esta PF/IFCE hierárquica e tecnicamente, autorizou, por meio da ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, a emissão de manifestações jurídicas referenciais, destinadas ao exame das questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. **Nessas circunstâncias, ficam dispensadas as análises individualizadas, “desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação”** (grifou-se).

Completando o que fora exposto anteriormente, cumpre transcrever a mencionada Orientação Normativa:

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.

Aponta a Orientação Normativa antes referida, como requisitos para a manifestação jurídica referencial:

- A caracterização de justificado impacto do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes na atuação do órgão consultivo ou na celeridade dos serviços administrativos; e

- A circunstância de se restringir a atividade jurídica à verificação relativa ao atendimento das exigências legais a partir do simples exame ou conferência de documentos.

Em suma, a manifestação jurídica de caráter referencial consiste em parecer amplo e abstrato, que busca analisar todas as possíveis questões jurídicas relativas ao tema abordado, a fim de abranger todas as situações concretas cujos contornos se amoldem ao seu formato.

Sobre o tema, o ilustre Procurador Federal Diego Ornellas Gusmão ensina que:

Fica evidente que, além de reduzir o número de manifestações jurídicas nos procedimentos em trâmite perante os órgãos da Administração, a Orientação Normativa n. 55 da AGU traz em seu bojo uma racionalização de atribuições, gerando uma filtragem nos feitos submetidos ao crivo das procuradorias.

A fórmula utilizada na Orientação Normativa n. 55 da AGU reflete a tendência mundial de restringir as matérias a serem apreciadas pelas cortes de justiça, inserindo mecanismos processuais que visam rápida solução da controvérsia e a estabilidade da interpretação do Direito, estimulando a compatibilização vertical das decisões judiciais, prestando homenagem ao valor igualdade e perseguindo a racionalização da atividade judiciária.

A Orientação Normativa n. 55 da AGU traz, assim, para o âmbito administrativo, uma experiência exitosa no âmbito jurisdicional, à luz dos princípios da eficiência e da segurança jurídica.

O regime da Orientação Normativa n. 55 da AGU é muito próximo ao do tratamento jurídico dos recursos especial e extraordinário repetitivos, especialmente sua técnica de processamento e julgamento por amostragem, que foram inicialmente previstas no revogado Código de Processo Civil de 1973 nos arts. 543-B e 543-C, concebidos com a finalidade de conter e diminuir o fluxo de casos que são encaminhados aos tribunais superiores.

Com efeito, os arts. 543-B e 543-C do CPC disciplinavam o processamento e o julgamento dos recursos extraordinários e especiais repetitivos, cabendo ao tribunal local proceder à seleção do(s) recurso(s) que mais bem representassem as discussões em torno da questão, que seriam julgadas por amostragem; permitia-se, no âmbito do julgamento por amostragem, a intervenção de amicus curiae.

Julgado(s) o(s) recurso(s) selecionado(s), os outros, cujo processamento ficou sobrestado na origem, (i) tinham seguimento denegado na hipótese de o acórdão recorrido coincidir com a orientação do tribunal superior, ou (ii) eram novamente examinados pelo tribunal de origem, na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação do tribunal superior.

Esse modelo, destinado a recursos repetitivos, tem contribuído para a efetiva diminuição do número de casos que são encaminhados aos tribunais superiores. Em vez de se destinarem vários recursos aos tribunais superiores, os tribunais locais selecionam um ou alguns poucos recursos, que representa(m) a controvérsia contida em todos eles, sendo destacado(s) para julgamento, firmando-se a tese a ser seguida.

O Novo Código de Processo Civil manteve o instituto dos recursos repetitivos com uma formatação ainda mais sofisticada, ampliando dos efeitos da decisão do tribunal superior, uma vez que o sistema vigente permite que o ministro relator determine a suspensão do andamento de todos os processos pendentes que versem sobre a questão afetada, sejam em primeira ou segunda instância, conforme dispõe o inc. II do art. 1.037 da atual lei processual civil. No regime processual revogado, a afetação do recurso repetitivo provocava apenas o sobrestamento dos recursos interpostos perante os tribunais de segunda instância.

Além disso, o novo Código de Processo Civil, no art. 976 inova ao disciplinar o incidente de resolução de demandas repetitivas, que visa uniformizar a jurisprudência dos tribunais de segunda instância quando houver repetição de controvérsia sobre questão unicamente de direito, e houver risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica [...]

Cumpra mencionar, por estar de acordo com o disposto acima, um dos princípios basilares que devem reger a atuação da Administração Pública: o princípio da **eficiência**. Este princípio norteador tem como finalidade acrescentar **celeridade** e **qualidade** ao serviço público e possui envergadura constitucional, nos moldes previstos no *caput* do art. 37 da Carta Magna, *in verbis*:

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

Observa-se, assim, que o **Parecer Referencial consiste em ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência**, que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam muitas vezes por tumultuar a agenda desta Procuradoria Federal Junto ao IFCE, dificultando a dedicação de tempo para análise mais detida de questões jurídicas de maior relevância.

Essa medida já havia sido expressamente recomendada pelo **Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU**, como se verifica do Enunciado abaixo transcrito:

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitem dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstracto, 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)

A iniciativa foi analisada - e aprovada - pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014. Senão, vejamos:

Informativo TCU nº 218/2014

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 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014).

Mais recentemente, foi editada a **Portaria PGF nº 262/2017**, que disciplinou, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, a elaboração dos pareceres referenciais, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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

Então, esta Consultoria, tendo em conta o volume de processos e as peculiaridades da matéria ora submetida a consulta (processos administrativos punitivos), entende que restam preenchidos os requisitos da **Portaria PGF nº 262/2017** para a prolação de manifestação jurídica

referencial, o que passa a fazer nos tópicos seguintes.

III - ANÁLISE JURÍDICA

III.1 - DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 932, DE 31 DE MARÇO DE 2020

Inicialmente, entende-se ser necessária uma breve análise acerca da Medida Provisória nº 932/2020. A medida publicada em 31 de março de 2020 entrou em vigor a partir do dia 1º de abril de 2020 e dispõe acerca de uma alteração nas alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, também conhecidos como “Sistema ‘S’”.

O documento legal em análise é claro quando limita o período de redução da contribuição, ou seja, a incidência desta MP nos contratos administrativos torna-se válida a partir do início da sua vigência, devendo ser atendida até o período estipulado no caput do art. 1º. Além disso, ainda no mesmo artigo, é possível observar, de maneira objetiva, a porcentagem de redução nos referidos serviços sociais. Portanto, não obstam dúvidas em se tratando do período de incidência da MP nos contratos, bem como no valor (em %) da alteração contratual, conforme disposto abaixo:

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 - SESCOOP - 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 - SESCOOP

Ainda sobre as contribuições destinadas ao Sistema “S” às quais a Medida Provisória nº 932/2020 dispõe, cumpre salientar que tratam de receitas cuja destinação e repasses são realizados a entidades e que são oriundas, em sua maioria, de particulares. Portanto, a origem dessas contribuições não advém da Administração Pública, mas de particulares que executam atividades de interesse público. Ainda, podem ser recolhidas de maneira compulsória por seus empregadores, baseando-se na folha de salário dos funcionários, ou pagas, conforme regulamentam as leis específicas desses serviços sociais autônomos. Essas contribuições compulsórias são previstas na Constituição Federal de 1988, em seu art. 240, *in verbis*:

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

A arrecadação dos recursos supracitados é realizada pelo Governo Federal e são repassados diretamente às entidades previstas. Ainda assim, estas contribuições permanecem caracterizando-se como dinheiro público, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal abaixo:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA “S”. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF). 1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S”, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. **Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei**

8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho - SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Dje de 2/5/2008. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 789874, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO Dje-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014)

Cumprido ressaltar que a Medida Provisória nº 932/2020 foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6378, tendo o Supremo Tribunal Federal manifestando-se da seguinte forma:

Decisão

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Solidariedade em face da Medida Provisória 932/2020, que reduz as alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos, assim como eleva para 7% a retribuição prevista no § 1º, do art. 3º, da Lei 11.456/2007, até o dia 30/6/2020. O partido político requerente sustenta, em síntese, que “[...] a Medida Provisória nº 932/2020, de 31 de março de 2020, ao reduzir em 50% (cinquenta por cento) as alíquotas das contribuições sociais destinadas a essas entidades acaba por violar frontalmente diversos artigos 3º, 6º e 203 da Constituição Federal de 1988, porquanto prejudica desproporcionalmente atividades sociais que visam exatamente o ‘suposto’ objeto da norma provisória que é a promoção do emprego. [...] 68. Assim, a alteração da destinação das contribuições do sistema ‘S’ representa uma violação à finalidade das contribuições sociais, prevista nos arts. 149 e 240 da Constituição. 69. Por fim, o aumento exacerbado de 100% da taxa de retribuição da Receita Federal do Brasil para arrecadação das contribuições do S configura nítido confisco, pois representa uma interdição desproporcional ou injusta apropriação estatal, comprometendo-se de forma abusiva ainda mais as atividades sociais das entidades. 70. Dessarte entende-se que a Medida Provisória nº 932/2020, diante dos óbices constitucionais materiais, traduzidos na violação aos artigos 3º, 6º, 149, inciso IV do artigo 150, inciso III do artigo 203 e 240 da Constituição Federal de 1988, não passa igualmente pelo crivo da razoabilidade que condiciona a análise dos atos estatais” (pág. 17-19 da inicial). Assim, considerando a relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, determino a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999. Solicitem-se informações. Após, abra-se vista à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República, respectivamente, pelo prazo legal. Publique-se. Brasília, 14 de abril de 2020. Ministro Ricardo Lewandowski Relator

Conforme é possível observar na decisão acima, o Ministro Ricardo Lewandowski determina a aplicabilidade do art. 12 da Lei nº 9.868/99, o qual aduz ser necessária a manifestação do Procurador-Geral da República, *in verbis*:

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação. (Vide ADO Nº 26)

Assim, conforme solicitado, o Procurador-Geral Federal Leonardo Silva Lima Fernandes se manifestou aprovando a NOTA n. 00003/2020/CPLC/PGF/AGU emitida pela Câmara Permanente de Licitações e Contratos como manifestação para os casos de alterações das alíquotas das contribuições para os serviços sociais autônomos (Sistema “S”). Da referida manifestação, extrai-se a conclusão apontada, em sua íntegra:

CONCLUSÃO DEP/CONS/PGF/AGU Nº /2020

I. 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;

I.A) A REVISÃO DEVE SER FORMALIZADA POR MEIO DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO, POIS SE TRATA DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL;

I.B) 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;

II) 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;

III) 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 REACTUAÇÃO 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.

Conforme exposto, a Nota mencionada emitida pela CPLC foi aprovada pelo Procurador-Geral Federal. Portanto, esta manifestação possui caráter vinculante e cabe a esta Procuradoria Federal junto ao IFCE seguir, em sua manifestação, as indicações acima orientadas pelo Procurador-Geral Federal. Assim, frisa-se à Administração que se atente,

além do disposto neste Parecer, às orientações veiculadas na NOTA n. 00003/2020/CPLC/PGF/AGU.

III.2 - DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

Conforme analisado no tópico anterior, a alteração nas alíquotas das contribuições do Serviço "S" implica diretamente em uma revisão contratual nos contratos administrativos em vigência, além de possuir impacto, também, na formação de preços para contratos futuros, quando há mão de obra exclusiva, o que enseja o poder-dever de revisão do presente contrato, com efeito financeiro a partir de 01/04/2020.

O fundamento legal que prevê a possibilidade da revisão contratual devido à incidência da MP nº 932/2020 pode ser vislumbrado na Lei nº 8.666/93, em seu art. 65, §5º, *in verbis*:

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.

Além da fundamentação citada acima, ressalta-se que deve ser observado o Anexo X da IN SEGES/MP n. 05/2017, o qual dispõe acerca das alterações contratuais, transcrito abaixo:

ANEXO XDA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS

1. Durante a fase de execução da prestação dos serviços, o objeto contratado poderá ser alterado, desde que justificadamente, na forma prevista no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.2. As alterações contratuais devem ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, que deverá ser submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.2.1. Nas alterações contratuais unilaterais, devem ser observados os limites legais para os acréscimos e supressões, e nas alterações consensuais, os limites para os acréscimos, utilizando-se, em qualquer caso, o valor inicial atualizado do contrato.2.2. Em qualquer hipótese, não poderá haver modificação da essência do objeto.2.3. É vedado promover modificação no contrato sem prévio procedimento por aditamento ou apostilamento contratual.2.4. As alterações deverão ser precedidas de instrução processual em que deverão constar, no mínimo:a) a descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução;b) a descrição detalhada da proposta de alteração;c) a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal;d) o detalhamento dos custos da alteração de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato; ee) a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.

A fim de contribuir com a análise da Administração, bem como orientar a instrução processual da alteração em relação aos requisitos básicos exigidos no anexo acima, esta Procuradoria Federal confeccionou o Anexo I deste Parecer Referencial. O mesmo deverá ser preenchido pela Administração competente e ser anexado aos autos do processo.

Ainda acerca da alteração contratual, a SECRETARIA DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA emitiu orientação destinada à Administração Pública Federal, em todos os níveis. Cumpre reproduzir a manifestação:

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

(i) 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: "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. (Grifou-se)

(Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1282-reducao-temporaria-das-aliquotas-decontribuicao-aos-servicos-sociais-autonomos>).

Portanto, faz-se necessária a revisão dos contratos cuja incidência da MP nº 932/2020 se aplique. Indica-se que é preciso que haja a correção das planilhas de custo e da formação de preços, naquilo que couber, aplicando a redução das alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos durante o período destacado no caput do art. 1º da MP já mencionada. Além disso, importa lembrar que deve a Administração atentar-se aos possíveis ressarcimentos e/ou compensações que podem vir a ser devidos.

Ainda que essa alteração contratual seja realizada de maneira unilateral pela Administração Pública, é preciso que sejam encaminhadas à empresa contratada as devidas mudanças ocorridas no contrato, bem como as justificativas para tais, a fim de preservar o princípio do contraditório.

Para finalizar, cumpre ressaltar que o setor responsável pela revisão nos contratos no âmbito do IFCE observe atentamente as conclusões apresentadas na NOTA n. 00003/CPLC/PGF/AGU, já apresentadas neste Parecer Referencial.

III.3 - DA ANÁLISE DA MINUTA PADRÃO

Foram remetidos a esta Procuradoria Federal os autos do Processo nº 23255.002764/2020-03 o qual era, também, solicitada a análise de Termo Aditivo padrão para ser utilizado nas alterações contratuais provenientes da Medida Provisória nº 932/2020. Salienta-se que a minuta em questão já foi analisada por este órgão jurídico através da NOTA n. 00020/2020/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU a qual foi aprovada pela Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal Junto ao IFCE através do DESPACHO n. 00134/2020/GAB-PFIFCE/PFIFCEARÁ /PGF/AGU. Destacam-se os seguintes tópicos da manifestação:

09. No que tange à minuta do Primeiro Termo Aditivo acostada aos autos (SEI 1580615), entende-se que a mesma está de acordo com a normatização aplicável.

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

Assim, não cabendo neste Parecer Referencial nova manifestação em relação à minuta padrão apresentada pela Administração, frisa-se, somente, para que, nos casos em que haja a alteração contratual referente às alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, seja utilizada a minuta padrão analisada na NOTA n. 00020/2020/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU.

Caso a Administração identifique alguma particularidade no caso concreto que inviabilize a utilização da referida minuta, insta-se que o processo seja remetido a esta Procuradoria Federal para que seja realizada uma análise específica do mesmo.

Ressalta-se que qualquer revisão contratual que resulte em uma alteração no documento só pode ser realizada por meio de Termo Aditivo, obedecendo às etapas formais do procedimento.

III. 4 - DAS RECOMENDAÇÕES

Tendo explanado a matéria acerca da alteração nas alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, esta Procuradoria Federal recomenda que a Administração se certifique que o contrato em análise sofra, de fato, as incidências previstas na Medida Provisória nº 932/2020.

Confirmada a situação de incidência, indica-se à Administração que se utilize da minuta padrão presente no processo nº 23255.002764/2020-03 para a realização da alteração contratual.

Frise-se que, caso contrato específico tenha alguma particularidade que impeça a adesão da minuta citada acima, sejam remetidos os seus autos para nova análise e manifestação desta Procuradoria Federal junto ao IFCE.

Além disso, sugere-se que sejam atendidos todos os ritos formais do processo, já expostos neste Parecer Referencial, bem como anexados ao mesmo, sob pena de nulidade processual.

Faz-se necessário reforçar à Administração que os princípios que regem o Direito Administrativo brasileiro e o processo administrativo devem ser, em todas as fases do processo, atendidos.

IV - CONCLUSÃO

Ante o exposto, uma vez atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

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, conforme modelo anexo (Anexo II).

Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta PF/IFCE para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

É o parecer.

Fortaleza/CE, 12 de junho de 2020.

KARINA DE MELO RODRIGUES ALBUQUERQUE
PROCURADORA FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFCE

ANEXO I

ALTERAÇÃO CONTRATUAL - ALTERAÇÃO NAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS REFERENTES À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 932/2020

ART. 65, §5º DA LEI Nº 8.666/93

LISTA DE VERIFICAÇÃO - JUNHO/2020

Sequência de requisitos e documentos presentes no art. 65 e n Anexo X da IN nº 05/2017 necessários para a verificação da regularidade da instrução processual referente a alteração contratual:

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS	PRESENTE/AUSENTE	FOLHA/SEI	OBS.
1. Celebração do termo aditivo dentro do prazo de vigência da contratação (item 2, Anexo X, IN n. 05/2017 e itens I e V da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 58/2013) - atendido, documento de fls. SEI n. OU não atendido, devendo ser promovido a respectiva glosa administrativa, tendo em vista a vedação de enriquecimento sem justa causa;			
2. Descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução (item 2.4, a, Anexo X, IN n. 05/2017): atendido, conforme previsão no próprio contrato;			
3. A descrição detalhada da proposta de alteração (item 2.4, b, Anexo X, IN n. 05/2017); atendido, conforme orientação da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial			

	de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e planilha de custos unitários e global de fls. SEI n. OU parcialmente atendido, devendo ser providenciada a juntada de planilha de custos global e unitários com o valor antes e após a revisão, a planilha de liquidação de eventuais valores pagos ao contratado indevidamente, para fins de possível ressarcimento via compensação administrativa;		
	4 . A justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal (itens 1 e 2.4, alínea "c", do Anexo X, IN n. 05/2017); atendido, conforme Medida Provisória n. 932, de 2020 e orientação da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;		
	5 . O detalhamento dos custos da alteração de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato;		
	6 . Ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes: atendido, documento de fls. SEI n. OU não atendido, demandando complementação do feito;		
	7. Não descaracterização do objeto contratual (item 2.2 Anexo X, IN n. 05/2017); atendido, pela própria natureza legal da alteração pretendida;		
ANEXO II	8. Autorização da autoridade administrativa competente; atendido, documento de fls. SEI n. OU não atendido, demandando complementação do feito;		
	9. Publicação na imprensa oficial do extrato do termo aditivo (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93): evento futuro		
	10. Encerrar o processo.		

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo: _____ Referência/objeto: _____

Atesto que o presente processo, referindo-se à contratação por dispensa de licitação, amolda-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao PARECER REFERENCIAL n. xxx/2020/PF-IFCE/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal junto ao IFCE, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, _____ de _____ de 20__

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23255002764202003 e da chave de acesso db777ce8