



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO  
SUDESTE DE MINAS  
PROTOCOLO

RUA LUZ INTERIOR, LOTE 16, QUADRA G, 9º ANDAR, BAIRRO ESTRELA SUL, JUIZ DE FORA/MG- CEP: 36.030-776 TELEFONE (32) 3257-4145 / 3257-4144 / 3257-4143 / 8436-6796

**PARECER n. 00002/2021/GAB/PF IF SUDESTE DE MINAS/PGF/AGU**

**NUP: 23223.003176/2019-12**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE  
MINAS GERAIS - IF SUDESTE MG**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES**

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO CONTRATUAL. SERVIÇO CONTINUADO. APROVAÇÃO DA MINUTA DE TERMO ADITIVO, COM RESSALVAS.

**1. RELATÓRIO**

1. Cuida-se de análise da regularidade jurídica de minuta de Termo Aditivo nº 05, ao Contrato nº 09/2019, de prestação de serviços continuados, cujo valor mensal será de **R\$ 8.444,92, tendo por objeto a prorrogação da suspensão da execução contratual, pelo prazo de 120 dias, a contar a partir de 20 de janeiro de 2021 até o dia 19 de maio de 2021.**

2. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- i) contrato n 09/19, com vigência até 01/08/21 (Sequencial 4 do SAPIENS);
- ii) termo aditivo n 03/2020, com vigência até 20/01/21 (fls. 437 e sgs);
- iii) a justificativa de fato e de direito para a necessidade da suspensão (fls. 439 e segs);
- iv) concordância da contratada (fls. 440 e segs);
- v) Regularidade fiscal (fls. 451 e sgs);
- vi) aprovação da suspensão pela autoridade competente (fls. 462);
- vii) minuta de termo aditivo (fls. 459 e segs );
- viii) lista de verificação (fls. 460 e segs);
- ix) Ofício Interno nº 508/2020 - REICOOCONTR (fl. 461);
- x) Despacho 1007/2020 - PROAD (fl. 462);

3. A partir de então, os documentos que constam do processo foram juntados apenas na modalidade eletrônica, não havendo numeração de fls. a destacar. São os seguintes documentos:

- xi) PARECER n. 00817/2020/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, aprovando o Termo Aditivo nº 04/2020;
- xii) DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00106/2020/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU;
- xiii) OFICIO INTERNO Nº 593/2020 - PROADM;

- xiv) Termo Aditivo nº 04/2020 devidamente assinado pelas partes;
- xv) EXTRATO DE TERMO ADITIVO Nº 4/2020 - UASG 158123, publicado no D.O.U de 06 de outubro de 2020;
- xvi) E-mail enviado à empresa Top Service questionamento sobre sua anuência em prorrogar a suspensão do contrato nº 09/2019 através de novo aditivo, acompanhado da resposta positiva por parte da empresa;
- xvii) MEMORANDO\_ELETRONICO Nº 21/2021 - REICOOOLMS, solicitando a prorrogação da suspensão do contrato nº 09/2019 por mais 120 dias;
- xviii) DESPACHO Nº 29/2021 - PROADM, aprovando a solicitação de novo aditivo e solicitando as providências necessárias;
- xix) Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados - CADIN;
- xx) Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e inelegibilidade (CNJ);
- xxi) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (Justiça do Trabalho);
- xxii) CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS FEDERAIS E À DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO (Ministério da Fazenda);
- xxiii) Certificado de Regularidade do FGTS - CRF (Caixa Econômica Federal);
- xxiv) Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica (TCU);
- xxv) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF (Nada Consta);
- xxvi) LISTA DE VERIFICAÇÃO Nº 3/2021 - REICOOCONTR;
- xxvii) OFICIO INTERNO Nº 29/2021 - REICOOCONTR, solicitando autorização e aprovação do Termo Aditivo nº 05;
- xxviii) Minuta do Termo Aditivo nº 05, ao Contrato nº 009/2019;
- xxix) OFICIO INTERNO Nº 34/2021 - PROADM, aprovando o Termo Aditivo nº 05 e solicitando a análise jurídica por parte desta Procuradoria.

4. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.

5. É o relatório.

## **2. DA ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

6. Inicialmente, ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que o processo encaminhado esteja, de fato, instruído com as minutas da AGU. Neste sentido, já fora observado o atendimento às minutas referenciadas, não havendo necessidade de complementação ou ajuste dos autos quanto a isso.

8. Ante a tais esclarecimento, passa-se à análise estritamente jurídica do presente Termo Aditivo.

## 2.2 DA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO EM FUNÇÃO DO COVID-19

9. Vale informar que, anteriormente, da análise do Termo Aditivo nº 004/2020, a ETRLIC analisou a minuta e fez sua manifestação, dedicando um item ao tema em específico, conforme se verifica PARECER n. 00817/2020/NLC/ETRLIC/PGF/AGU. Vejamos:

13. A pandemia mundial reconhecida pela Organização Mundial de Saúde em decorrência do coronavírus e a respectiva situação de emergência de saúde pública prevista na Lei nº 13.979/2020 constitui fato superveniente, público e notório, excepcional e imprevisível, estranho às vontades das partes contratantes, que pode alterar fundamentalmente as condições de execução dos contratos administrativos.

14. O art. 1º do Decreto Legislativo nº 06/2020 reconheceu exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898/ 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31/12/2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

15. O art. 3º do Decreto n. 10.282/2020 regulamenta a Lei n.º 13.979/2020, definindo os serviços públicos e atividades essenciais, aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados os que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como: atividades de segurança pública e privada, incluídas a vigilância, transporte intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros e o transporte de passageiros por táxi ou aplicativo, telecomunicações e internet, serviços postais, serviços relacionados à tecnologia da informação e de processamento de dados (data center).

16. A legislação federal específica sobre a covid-19 pode ser encontrada no site do Palácio do Planalto, por meio do link [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/quadro\\_portaria.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm), a exemplo da Portaria ME n. 139, de 03 de abril de 2020, que prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais, na situação específica, em decorrência da pandemia relacionada ao coronavírus, e da Portaria n. 152, de 18 de março de 2020, do Comitê Gestor do Simples Nacional, que prorroga o prazo para o pagamento de tributos federais no âmbito do simples nacional.

17. Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 106, de 08/05/20, instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional (art. 1º).

18. No âmbito local, cabe ao chefe do poder executivo expedir as orientações de saúde pública, de acordo com as respectivas peculiaridades.

19. A propósito, na recentíssima decisão colegiada proferida em 15.04.2020, o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6341 por maioria dos membros da corte aderiu à proposta do ministro Edson Fachin acolhendo a necessidade de que o artigo 3º da Lei 13.979/2020 seja interpretado de acordo com a Constituição, de modo a reafirmar observância da autonomia dos entes locais. Nos termos da decisão acima, a mitigação das faculdades, poderes e ônus exercidos nas raias da atribuição constitucional, relativamente à questão sanitária tratada, afrontaria o princípio federativo e da separação dos poderes. Embora a questão analisada pelo Supremo estivesse vinculada inicialmente a eventual interferência da União em competência dos estados, a ideia central foi, de fato, a preservação

da competência legislativa e atribuição material dos demais entes da federação. Nesse sentido, a invasão de competência não se justifica, de acordo com o mesmo raciocínio, por diverso poder, no espectro da repartição constitucionalmente estabelecida como cláusula pétreia (art. 64, §4º, III da CRFB)

**20. No caso de contratação de serviços terceirizados, que é a hipótese dos autos, cabe ao gestor observar as orientações expedidas no portal de compras do governo federal (disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/combate-aocovid-19/recomendacoes-covid-19-contratos-de-prestacao-de-servicos-terceirizados>), a seguir:**

*“Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, considerando a classificação da situação mundial do novo coronavírus (COVID-19) como pandemia, deverão seguir as seguintes recomendações:*

*1º - A atuação presencial de serviços terceirizados deve ficar limitada a atender atividades consideradas essenciais pelo órgão ou entidade, em patamar mínimo para a manutenção das atividades, a exemplo de segurança patrimonial e sanitária, dentre outros.*

*2º - notificar as empresas contratadas quanto à necessidade de adoção de meios necessários para intensificar a higienização das áreas com maior fluxo de pessoas e superfícies mais tocadas, com o uso de álcool gel (maçanetas, corrimões, elevadores, torneiras, válvulas de descarga etc.);*

*3º - solicitar que as empresas contratadas procedam a campanhas internas de conscientização dos riscos e das medidas de prevenção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), observadas as informações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde;*

*4º - proceder a levantamento de quais são os prestadores de serviços que se encontram no grupo risco (portadores de doenças crônicas, histórico de contato com suspeito ou confirmado para COVID-19 nos últimos 14 dias, idade acima de 60 anos etc.), para que sejam colocados em quarentena com suspensão da prestação do serviços ou, em casos excepcionalíssimos, a substituição temporária na prestação dos serviços desses terceirizados.*

*5º - Caso haja diminuição do fluxo de servidores dos órgãos ou entidades (estejam executando as suas atribuições remotamente) ou expediente parcial (rodízio), poderão - após avaliação de pertinência, e com base na singularidade de cada atividade prestada - suspender os serviços prestados pelas empresas terceirizadas ou reduzir o quantitativo até que a situação se regularize.*

*6º - Caso a ausência do prestador de serviço (“falta da mão de obra alocada”), decorrente da situação de calamidade atual, esteja enquadrada no art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o órgão ou entidade deverá observar o § 3º da referida Lei, hipótese em que será “considerado falta justificada”.*

*Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: [...] § 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.*

7º - É facultada a negociação com a empresa prestadora de serviços, visando às seguintes medidas:

(i) antecipação de férias, concessão de férias individuais ou decretação de férias coletivas; (ii) fixação de regime de jornada de trabalho em turnos alternados de revezamento; (iii) execução de trabalho remoto ou de teletrabalho para as atividades compatíveis com este instituto e desde que justificado, sem concessão do vale transporte, observadas as disposições da CLT; (iv) redução da jornada de trabalho com a criação de banco de horas para posterior compensação das horas não trabalhadas.

8º - Não havendo tempo hábil para formalização de termo aditivo ao contrato, considerando o risco iminente à saúde pública proveniente da pandemia, o órgão ou entidade deverá proceder os ajustes necessários e anexar posteriormente a devida justificativa ao processo que embasa a formalização do termo aditivo.

\* Suspensão ou redução - Nota Técnica nº 66/2018 - Delog/Seges/MP. Alerta-se que o vale alimentação e o vale transporte têm natureza indenizatória. Portanto, os órgãos e entidades devem observar nos casos de suspensão da prestação dos serviços, o paradigma a seguir:

a) Os dispositivos da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), via de regra, dispõem que a empresa conceda auxílio-alimentação aos seus empregados apenas nos dias efetivamente trabalhados. Dito de outro modo, se o empregado não labora em dias considerados de "ponto facultativo" ou de "recesso" de servidores públicos, não há, a priori, que se falar no pagamento dessas rubricas, mas sim o seu desconto nas faturas a serem pagas pela administração.

a.1) Deve-se ressaltar que os prestadores de serviços terceirizados colocados em trabalho remoto ou que estejam em escalas de revezamento deverão ter a manutenção do auxílio-alimentação assegurada, já que o serviço não sofrerá solução de continuidade.

a.2) Já no caso de suspensão do contrato de trabalho, recomenda-se, assim, que o órgão ou a entidade tome ciência da CCT aplicável ao caso concreto, procedendo a eventuais negociações com a categoria, se julgar pertinente.

b) Em relação ao vale-transporte, cabe destacar que este benefício cobre despesas de deslocamento efetivo do empregado. Por conseguinte, não havendo esse deslocamento - trajeto da sua residência para o trabalho e vice-versa - não há que se falar em pagamento dessa rubrica, o que por via reflexa enseja o desconto desse pagamento nas faturas a serem liquidadas pela Administração;

Observação: Dada a situação atual de calamidade, recomenda-se que, sempre que possível, e sem ferir o disposto na legislação e na CCT vigentes, seja mantido o auxílio-alimentação durante o período de suspensão.

\* Quarentena - "restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus" - Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020."

21. Digno de registro que os contratos administrativos são caracterizados pela existência de contraprestação, ou seja, há a execução de um dado objeto, seja um bem, um serviço ou uma obra, mediante pagamento, com o interesse patrimonial do contratante privado. De outro lado, nos convênios e demais ajustes congêneres há uma mútua cooperação ou colaboração e interesse recíproco para a realização de um objeto comum, de interesse comum ou coletiva, de forma que o recurso público deve ser utilizado para o fim previsto no ajuste, com a inexistência de lucro (pois não há remuneração a ser percebida pelos partícipes) e há a obrigatoriedade da prestação de contas (itens 5.3 a 5.12 e 5.17 do PARECER 04/2013/DEPCONS/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal em 20/03/2013 e itens 4 a 11 do PARECER 05/2014/CAMARAPERMANENTEDECONVENIOS/DEPCONS/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal em 30/09/2014, disponíveis em [https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/238681](https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681)).

22. Nos termos da Lei 8.666/93, a Administração Pública tem a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato administrativo, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado em relação às cláusulas econômico-financeiras não passíveis de alteração unilateral, com a possibilidade de revisão para manutenção do equilíbrio contratual (art. 58, inc. I, § 1º e § 2º da Lei n. 8.666/96).

23. A Administração pode determinar, por ordem escrita, a suspensão da execução do contrato por até 120 dias, sem que o contratado tenha direito à rescisão contratual (art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/96).

24. Por sua vez, a suspensão da execução do contrato por prazo superior a 120 dias pode ensejar a rescisão do contrato, **salvo em caso de calamidade pública**, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação (art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/96).

10. **No caso em análise, a Administração busca prorrogar a suspensão do presente contrato por mais 120 dias, conforme consta do MEMORANDO\_ELETRONICO Nº 21/2021 - REICCOLMS, uma vez que as condições para que houvesse a primeira suspensão (Aditivo nº 04/2020) permanecem e o trabalho dos servidores da Reitoria e dos *campi* continua, em sua grande maioria, sendo realizado na modalidade remota.**

11. **Além disso, conforme ocorreu no Termo Aditivo nº 04/2020, novamente consta a possibilidade de interrupção da suspensão com a retomada antecipada da continuidade da prestação do serviço por ordem escrita da Administração, devidamente justificada e documentada nos autos, resguardando, portanto, a tutela do interesse administrativo (Cláusula Primeira, item 1.1 da minuta em análise).**

12. **Consta nos autos a anuência/concordância da contratada quanto ao aditivo ora proposto, contudo, tal qual fora recomendado na análise do Aditivo nº 04/2020, recomenda-se que seja atestado que a pessoa lá indicada tenha atribuições para tanto.**

13. **Constatou-se, ainda, a presença de autorização por parte da autoridade competente para a prorrogação da suspensão do contrato, conforme consta do DESPACHO Nº 29/2021 - PROADM.**

## 2.3 DA MINUTA DE TERMO ADITIVO

14. **A minuta de termo aditivo encontra-se, portanto, adequada sob o aspecto jurídico, uma vez que apresenta os documentos com base nas minutas fornecidas pela AGU, bem como as devidas autorizações administrativas e os documentos que comprovam a regularidade fiscal da empresa contratada.**

15. Importante destacar que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

16. Ademais, os contratados devem manter durante toda a execução do contrato as condições de habilitação e qualificação exigidas quando da contratação, aí incluídas a regularidade junto à fazenda federal, à Seguridade Social e ao FGTS (TCU, 2ª Câmara, Acórdão 2865/2011, Jurisprudência Selecionada), o que parece atendido, conforme item 2 desta manifestação jurídica. De todo modo, deverá ser realizada a conferência da validade dessa documentação antes da assinatura do aditivo.

17. **Ressalte-se, por fim, que, oportunamente, deverá haver a publicação do extrato de termo aditivo na imprensa oficial.**

### 3. CONCLUSÃO

18. Em face de todo o exposto, **manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta de termo aditivo, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas neste parecer, principalmente os itens 12, 16 e 17**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

19. Registre-se, ainda, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

20. **Finalmente, tendo em vista que a minuta analisada fora encaminhada a esta Procuradoria no dia 11 de janeiro, sendo que o prazo final do atual aditivo é no dia 20 de janeiro - motivo pelo qual não foi possível encaminhar os autos à ETRLIC, visto que não atuam em regime de urgência - , a presente manifestação foi realizada tendo por base o PARECER n. 00817/2020/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, visto tratar-se de manifestação da mencionada Equipe Especializada de Trabalho em relação ao mesmo processo e tema, qual seja, a suspensão do contrato vigente.**

21. É o parecer.

22. Com os cumprimentos de estilo.

Juiz de Fora, 14 de Janeiro de 2021, em caráter de urgência.

NÁDIA GOMES SARMENTO  
Procuradora Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223003176201912 e da chave de acesso ac9d9b1e

---

Documento assinado eletronicamente por NADIA GOMES SARMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 560103460 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NADIA GOMES SARMENTO. Data e Hora: 14-01-2021 11:03. Número de Série: 13268874. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS  
GERAIS

**PARECER JURÍDICO (004.12) Nº 8/2021 - REIPROJUR (11.01.08)**

**Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

**Juiz de Fora-MG, 14 de Janeiro de 2021**

**Parecer\_0002-2021.pdf**

**Total de páginas do documento original: 7**

*(Assinado digitalmente em 14/01/2021 12:17 )*

**OLIVIA GHETTI GOMES**

*COORDENADOR*

*2125457*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>  
informando seu número: **8**, ano: **2021**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.12)**, data de emissão: **14/01**  
**/2021** e o código de verificação: **c6d79aa0c5**