



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PARECER AGU/PGF/PF-IFES/JAB nº 136/2021**

**PROCESSO IFES/ES N. 23150.000089/2017-42**

**INTERESSADO: CAMPUS ARACRUZ**

**ASSUNTO: ANÁLISE DE TERMO ADITIVO – ALTERAÇÃO DE CLÁUSULA CONTRATUAL**

**EMENTA:** CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO. CESSÃO DE CRÉDITO ORIUNDO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL. PARECER Nº JL - 01, DE 18 DE MAIO DE 2020, APROVADO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 53, DE 2020. ANÁLISE DE MINUTA. CONSIDERAÇÕES. POSSIBILIDADE.

*Magnífico Reitor,*

**I. DO OBJETO DO PARECER**

1. Trata-se de análise da minuta do Termo Aditivo nº 6 ao Contrato nº 04/2017, visando a alteração de cláusula contratual, solicitado pela empresa *FOCUS GESTÃO ADMINISTRATIVA EIRELI*, que possui como objeto a prestação de serviços contínuos de limpeza e conservação, visando respaldar e autorizar o uso do contrato nos moldes do AntecipaGov, conforme Portaria SG/SED nº 21332 de 25/09/2020 e da Instrução Normativa nº 053/2020.
2. Interessa-nos para análise os seguintes documentos principais:
  - a) Contrato n. 04/2017 e anexos, doc. 7, pp. 83-127;
  - b) Termo Aditivo nº 1, doc. 8, pp. 181-185;
  - c) Termo Aditivo nº 2, doc. 25, pp. 195-203;
  - d) Termo Aditivo nº 4, doc. 27;
  - e) Termo Aditivo nº 5, doc. 68;
  - f) solicitação da contratação para alteração contratual, doc. 72;
  - g) comprovação de regularidade da contratada, doc. 73;
  - h) Instrução Normativa nº 053/2020, doc. 74;
  - i) minuta do Termo Aditivo nº 6, doc. 75;
  - j) justificativa para o aditamento, doc. 76;
  - k) autorização do aditivo, doc. 78;
  - l) encaminhamento a este Consultivo, doc. 79.
3. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Federal junto ao Ifes para o exame prévio da minuta mencionada, com fundamento no parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93.
4. Em apertada síntese, é o relatório.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

## II. DA ANÁLISE JURÍDICA

### II.1 Da Cessão de Crédito em Contratos Administrativos

5. Durante algum tempo a questão da possibilidade jurídica de operação de crédito oriundo de contrato administrativo foi debatido no âmbito da Administração Pública.

6. Em maio de 2020, a Presidência da República aprovou e publicou o Parecer nº JL - 01, de 18 de maio de 2020, emitido pela Advocacia-Geral da União – AGU, sobre a possibilidade de cessão de direitos de crédito oriundos de contratos administrativos. O mencionado parecer adotou a conclusão e os fundamentos do PARECER n.º 31/2019/DECOR/CGU/AGU, cuja ementa trazemos a colação para um melhor entendimento da questão:

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

*I – A cessão de crédito decorrente de contrato administrativo é juridicamente viável, desde que não seja vedada pelo edital ou contrato.*

*II – A aplicação supletiva do Direito Civil autorizada pelo art. 54 da Lei n.º 8.666/93 possibilita a cessão de crédito na seara pública.*

*III – Determinadas cautelas e formalidades devem ser observadas na cessão de crédito no âmbito administrativo, sobretudo a celebração de termo aditivo entre a Administração e a contratada, a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista também por parte da cessionária, bem como a certificação de que a cessionária não se encontra impedida de licitar e contratar por ter sido punida com fundamento no art. 87, III ou IV, da Lei n.º 8.666/93, no art. 7.º da Lei n.º 10.520/2002 ou no art. 12 da Lei n.º 8.429/92.*

*IV – O crédito a ser pago à cessionária é exatamente aquele que seria destinado à cedente (contratada) pela execução do objeto contratual, com o desconto de eventuais multas, glosas e prejuízos causados à Administração, sem prejuízo da utilização dos institutos da conta vinculada e do pagamento direto previstos na Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5/2017.*

*V – A cessão de crédito não afeta a execução do objeto contratado, que continuará sob a responsabilidade da empresa contratada*

7. De acordo com a Ementa acima transcrita, não seria possível a cessão de crédito oriundo de contrato administrativo, caso houvesse vedação expressa no edital ou no contrato administrativo e tal proibição seria derivada, pelo que se depreende da análise do parecer, do próprio art. 286, do Código Civil, segundo o qual “o credor pode ceder o seu



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

*crédito, se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei, ou a convenção com o devedor”*

8. Ressalte-se que o entendimento acima foi encampado pelo Presidente da República, tornando-se obrigatório no âmbito da Administração Pública Federal, de forma vinculada, em maio de 2020, mas desde outubro de 2019 a questão tinha sido pacificada no âmbito da Advocacia-Geral da União.

9. Após a pacificação da questão, o Ministério da Economia, em julho de 2020, publicou a Instrução Normativa nº 53, dispondo sobre “as regras e os procedimentos para operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos, realizadas entre o fornecedor e instituição financeira, por meio do Portal de Crédito digital, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”.

10. O normativo em questão não se limitou a permitir a cessão de direito de crédito decorrente de contrato administrativo, ele estabeleceu regras e procedimento, incluindo em seu bojo regra de transição, para reger situações anteriores a sua entrada em vigor. Nesse sentido os arts. 15 e 19, a seguir transcrito:

*Art. 15. Os editais e respectivos contratos administrativos celebrados devem prever expressamente a possibilidade de cessão dos créditos decorrentes da contratação de que trata esta Instrução Normativa (...)*

*Art. 19. Os contratos em andamento poderão ser objeto de operação de crédito nos termos desta Instrução Normativa, desde que celebrado termo aditivo, conforme disposto na alínea "c" do inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

11. *In casu*, visa a Administração aplicar o disposto no art. 19, acima transcrito, no sentido de que poderá a Administração, se entender viável, celebrar, em comum acordo com a contratada, um Termo Aditivo, com fulcro no art. 65, II, c, da Lei de Licitações, alterando a Cláusula Vigésima Primeira do Contrato nº 04/2017 e permitindo que o contrato administrativo seja objeto de cessão de crédito.

12. A Lei nº 8.666, de 1993, como apontado na IN, permite que as partes, em comum acordo, alterem a forma de pagamento, senão vejamos:

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

*(...)*

*II - por acordo das partes:*

*(...)*

*c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

13. Como explicado exhaustivamente no PARECER n.º 31/2019/DECOR/CGU/AGU, o qual trazemos a colação para um melhor entendimento da situação, pode-se dizer que em última instância a cessão de crédito acarreta, sim, uma alteração na forma de pagamento:

*53. No caso de cessão do crédito, há uma substituição da figura do credor. O contratado continua a manter o vínculo jurídico com a Administração e a ser o responsável pela execução do contrato, porém deixa de ser credor dos valores desembolsados pela Administração, que passam a ser destinados ao cessionário (terceiro na relação contratual). Ocorrendo, assim, uma alteração na forma de pagamento em razão de fato superveniente à celebração do contrato administrativo.*

*54. O termo credor não deve ser tomado como sinônimo de contratado. Na maioria das vezes, o credor será o contratado. Mas nem sempre isso acontecerá. Se credor só pudesse ser entendido como contratado, qualquer alteração subjetiva superveniente seria proibida, o que não é verdade.*

*55. De fato, a regra geral é entender o credor como o contratado. Entretanto, não se pode afastar a possibilidade de uma alteração superveniente decorrente de cessão de crédito, por exemplo. Consumada a cessão de crédito, faria todo o sentido a aplicação do art. 63, § 1.º, III, da Lei n.º 4.320/64 para a determinação do sujeito "a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação".*

*56. Ocorrida a formalização da cessão de crédito, a cedida (Administração contratante) não deverá pagar mais ao cedente (contratado), mas sim ao cessionário (terceiro). E o exato momento do início da produção dos efeitos da cessão no âmbito administrativo será explicitado em linhas futuras. Sendo certo que a liquidação na forma do art. 63 da Lei n.º 4.320/64 servirá para identificar esse novo beneficiário dos pagamentos.*

14. Assim, em face do exposto, entende-se possível a celebração de termo aditivo ao Contrato nº 04/2017, alterando a Cláusula Vigésima Primeira do ajuste e permitindo expressamente que o contrato administrativo seja objeto de cessão de crédito, desde que haja concordância das partes e que sejam observadas as disposições da IN nº 53/2020.

15. Quanto à ressalva no doc. 26, acerca da instrução processual, resalto que não foi possível a identificação, nos autos, do 3º Termo Aditivo. Assim, recomendo sua juntada ao processo ou que seja evidenciado nos autos em qual documento se encontra o referido termo. Tal procedimento é importante para combater qualquer alegação de execução de serviço sem lastro contratual vigente.

## **II.2 Da análise da Minuta do Contrato**

16. Dito isto, passamos à análise da Minuta do Termo Aditivo nº 6 (doc. 75), que, pelo que se observa busca, tão somente, permitir expressamente que o contrato administrativo seja objeto de cessão de crédito.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

17. Não há óbice à cessão de crédito em tese, devendo-se destacar que a contratada apenas solicitou uma alteração no ajuste em razão do seu desejo de se valer, em um futuro próximo, do instituto de cessão de crédito.

### **III. CONCLUSÃO**

18. Sendo assim, abstraídos os aspectos técnicos e financeiros que escapam à competência deste Órgão, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.666/93, **a Advocacia-Geral da União**, por meio da **Procuradoria Federal junto ao Ifes**, manifesta-se pela regularidade do 6º termo aditivo ao Contrato nº 04/2017.

19. Vitória/ES, 28 de julho de 2021.

**José Aparecido Buffon**  
Procurador Federal  
Coordenador Jurídico

Vistos. De acordo.

*(assinado digitalmente no Sapiens/AGU)*  
**Estevão Santiago Pizol da Silva**  
Procurador-Chefe da PF/IFES