



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE SERVIÇOS COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA EM BRASÍLIA

PARECER n. 050/2025/CGCOM - BSB/SCGP/CGU/AGU

PROCESSO: 55000.000492/2023-20

ORIGEM: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR

ASSUNTO: PAGAMENTO DIRETO E QUESTÕES CORRELATAS

EMENTA: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. PAGAMENTO DIRETO. PROVIDÊNCIAS PARA EVITAR SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE DO SERVIÇO. RECOMENDAÇÕES.

I. A realização de pagamento direto aos trabalhadores alocados na prestação de serviços objeto do Contrato Administrativo nº 6/2023 é juridicamente viável.

II. Observadas as exigências normativas cabíveis, o contrato pode ser repactuado e os valores podem ser diretamente pagos aos trabalhadores com base no montante reajustado à luz do pertinente instrumento coletivo.

III. O principal risco da Administração é de responder a demandas judiciais e eventualmente ser responsabilizado em razão de pagamento a menor de verbas trabalhistas e/ou previdenciárias.

IV. As principais medidas de proteção à conta vinculada são assegurar que a prestação do serviço e todos os pagamentos aos empregados terceirizados sejam realizados regular e tempestivamente, bem como observar os requisitos e procedimentos previstos no subitem 1.2 do Anexo VII-B e no Anexo XII da IN SEGES/MPDG nº 5/2017.

V. Se a única razão para propor a rescisão amigável ou a contratação emergencial for "*a necessidade de manter os valores atualizados para os funcionários*", tais providências são dispensáveis. Caso, porém, haja outras razões a justificar uma ou outra providência, em tese, elas poderão ser adotadas desde que cumpridos os respectivos requisitos legais.

VI. Em tese, é possível a convocação da empresa que ficou em segundo lugar no Pregão n. 1/2023, para fins de contratação do remanescente, na forma do art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993.

VII. O art. 5º da Instrução Normativa RFB nº 2053/2021 veicula forma de comprovação da desoneração da folha de pagamento. Ademais, recomenda-se que a Administração adote, no que couber, as orientações da CGU, bem como documente todas providências fiscalizatórias e cautelares que vem adotando.

Senhor Coordenador-Geral,

I. RELATÓRIO

1. A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/MDA, por meio do Ofício - MDA nº 104/2025/SPOA-MDA/MDA (28390283), submeteu à apreciação da Consultoria Jurídica junto ao do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (Conjur/MDA) consulta sobre o Contrato Administrativo nº 6/2023 (32664824, volume XVII), celebrado com a R7 Facilities - Manutenção e Serviços LTDA, cujo objeto é a prestação de serviços continuados de secretariado, apoio administrativo e operacional, com dedicação exclusiva de mão de obra, para atendimento das Unidades do referido Ministério.

2. No expediente citado, a SPOA relata que, segundo recentes notícias, a R7 Facilities, que possui diversos contratos com a Administração Pública Federal, teria utilizado declaração falsa de dados para obtenção de benefícios

fiscais em licitações, conforme investigação em curso pela Polícia Federal e Controladoria-Geral da União (CGU). Ademais, a CGU, nos termos da Nota Técnica CGU n. 484/2025 (40704097), apontou riscos significativos relacionados à empresa, incluindo possível utilização indevida de benefícios fiscais, risco de inexecução contratual e possibilidade de bloqueio judicial da conta vinculada.

3. Assim, diante desse quadro de insegurança jurídica e risco à continuidade dos serviços, a SPOA/MDA solicita manifestação jurídica, **em caráter de urgência**, quanto aos seguintes pontos:

- a) viabilidade e procedimentos para realização do pagamento direto aos funcionários;
- b) possibilidade legal de realizar o pagamento direto considerando os valores reajustados pela CCT 2025, mesmo sem a formalização da repactuação;
- c) riscos trabalhistas envolvidos no pagamento com base nos valores anteriores ao reajuste;
- d) medidas de proteção relacionados à conta vinculada;
- e) viabilidade de rescisão amigável e contratação emergencial, considerando a necessidade de manter os valores atualizados para os funcionários.
- f) possibilidade de convocar a empresa que ficou em 2º lugar no Pregão n. 1/2023 (SEI nº 30661047), ocorrido em 18/09/2023, que resultou na Ata de Registro de Preços n. 1/2023 (SEI nº 31679256), firmada dia 27/10/2023 e que gerou o contrato n. 6/2023 (SEI nº 32664824), com vigência a partir de 18/12/2023.

4. A SPOA requer ainda:

4. Requer-se, ainda, orientação quanto à documentação necessária para comprovação da regularidade da desoneração da folha de pagamento e instrumentalização do pagamento direto, bem como medidas de resguardo da Administração frente a possíveis responsabilizações.

.....

6. Solicita-se orientação específica quanto à forma de operacionalizar o pagamento direto diante da divergência entre valores praticados e contratados, bem como quanto às medidas necessárias para resguardo do interesse público e dos direitos trabalhistas envolvidos.

5. A CONJUR/MDA, mediante a NOTA n. 009/2025/CGPAF/CONJUR-MDA/CGU/AGU (40727882), redirecionou a consulta à Subsconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, com fundamento na Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024.

6. **É o que importa relatar.**

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Considerações iniciais

7. A presente manifestação focará em questões jurídicas relativas à consulta em apreço, uma vez que não compete a este órgão consultivo emitir juízos conclusivos sobre aspectos meritórios (juízo de conveniência e oportunidade), técnicos e administrativos de atos, políticas e escolhas da Administração Pública. É o que orienta o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU), aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 02 de dezembro de 2016:

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.

8. De início, ressalto que o fato de uma sociedade empresária ("empresa") estar sendo investigada, quer no âmbito criminal ou no administrativo, não significa, necessariamente, que será condenada, sancionada ou que deva ser reputada inapta a desempenhar sua atividade econômica. Isso porque a ordem jurídica nacional consagra uma série de direitos e garantias fundamentais que visam resguardar a liberdade e bens das pessoas, assim como prevenir arbitrariedades por parte do Estado. Devido ao processo legal ("*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*" - art. 5º, LIV, CF/1988), contraditório e ampla defesa ("*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*" - art. 5º, LV, CF/1988) e presunção de inocência ("*ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória*" - art. 5º, LVII, CF/1988) são algumas dessas prerrogativas constitucionalmente asseguradas.

9. Desse modo, no caso em apreço, é necessário que o órgão consultante avalie a real situação da R7 Facilities no contexto do contrato administrativo com ela pactuado, a fim de evitar ações prematuras, imputações precipitadas ou soluções genéricas que, ao cabo, possam implicar injustiças à contratada e/ou prejuízos ao interesse público.

10. Por outro lado, diante das notícias divulgadas e dos riscos antevistos pela CGU, sobretudo por se tratar de um ajuste que envolve serviços continuados e mão de obra em regime de dedicação exclusiva, é imperioso que a Administração redobre a fiscalização da execução contratual e lance mão dos instrumentos que a legislação pertinente e o próprio contrato lhe asseguram a fim de prevenir responsabilidade por algum passivo trabalhista/previdenciário ou ruptura abrupta do ajuste em detrimento da continuidade dos serviços.

11. Feitas essas breves considerações, passo a responder os quesitos formulados pelo órgão consultante com base nos elementos que foram apresentados até o momento, notadamente na Nota técnica nº 1/2025/CODS-MDA/MDA (40687135), no Ofício - MDA nº 104/2025/SPOA-MDA/MDA (40704097) e na Nota Técnica nº 484/2025/DG/SFC (40687038).

12. Por fim, apenas uma ressalva. Alguns questionamentos do consultante serão respondidos *em tese*, porquanto não se está diante de uma proposição concreta, de uma decisão motivada ou de uma instrução processual que viabilize, nesse momento, a emissão de um pronunciamento conclusivo. Logo, nesses casos, serão apresentadas tão somente as balizas legais e os requisitos necessários a serem observados caso a Administração decida por uma determinada providência.

II.2 Da consulta. Pagamento direto e questões correlatas

a) Viabilidade e procedimentos para realização do pagamento direto aos funcionários

13. Considerando que a R7 Facilities, em reunião (40677355), informou que, em virtude das investigações a que está submetida, suas operações foram significativamente impactadas, o que é um indicativo de risco de inexecução contratual, bem como que ela própria solicitou à Administração o pagamento direto aos trabalhadores e se comprometeu a fornecer toda documentação necessária a tanto, entendo que é juridicamente viável realizar o pagamento direto aos trabalhadores alocados na prestação de serviços objeto do Contrato Administrativo nº 6/2023, a fim de prevenir inadimplementos contratuais, com fundamento no art. 65, p. único, da IN SEGES/MPDG nº 5/2017^[1] (por analogia), nos itens 13.28^[2] e 16.15^[3] do Termo de Referência (30496317) e art. 45 da Lei nº 9.784/1999^[4], que prevê o poder geral de cautela da Administração Pública.

14. Quanto aos procedimentos e operacionalização, recomendo ao órgão consultar e observar, no que for cabível, as orientações do "Guia de orientação para pagamento direto da Consultoria-Geral da União"^[5] e da SEGES/MGI^[6].

15. Por ocasião do pagamento direto, ainda a título de cautela, recomendo que a Administração adote as seguintes providências: **(i)** colha, previamente, declaração assinada dos trabalhadores beneficiários no sentido de que não receberam da empresa contratada os respectivos pagamentos; **(ii)** notifique o sindicato representante da categoria dos trabalhadores para acompanhar o pagamento das verbas trabalhistas.

16. Outrossim, muito embora a empresa tenha se comprometido a fornecer toda documentação necessária à efetivação do pagamento direto, caso subsistam dúvidas a respeito do montante a ser quitado, em função da insuficiência de informações, a Administração pode realizar o depósito judicial, perante a Justiça do Trabalho, dos valores que entende devidos, baseados nos documentos que detém.

17. Nessa hipótese, o órgão consulente deverá encaminhar solicitação, instruída com a documentação pertinente, ao órgão de contencioso da AGU (Procuradoria-Regional da União da 1ª Região), a fim de que este adote as medidas julgadas pertinentes para o depósito em juízo dos valores remanescentes e para resguardar a Administração de eventual responsabilização subsidiária, inclusive na esteira das orientações do TCU:

Acórdão nº 1214/2013 – TCU – Plenário

[...]

9.1.2 prever nos contratos, de forma expressa, que a administração está autorizada a realizar os pagamentos de salários diretamente aos empregados, bem como das contribuições previdenciárias do FGTS, quando estes não forem honrados pelas empresas;

9.1.3 que os valores retidos cautelarmente sejam depositados junto à Justiça do Trabalho, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento de salários e das demais verbas trabalhistas, bem como das contribuições sociais e FGTS, quando não for possível a realização desses pagamentos pela própria administração, dentre outras razões, por falta de documentação pertinente, tais como folha de pagamento, rescisões dos contratos e guias de recolhimento

Acórdão 3301/2015 – TCU – Plenário

É lícita a previsão contratual de retenção pela Administração de pagamentos devidos à contratada em valores correspondentes às obrigações trabalhistas e previdenciárias inadimplidas, incluindo salários, demais verbas trabalhistas e FGTS, relativas aos empregados dedicados à execução do contrato.

[...]

Na mesma assentada, o Tribunal recomendou à Ceagesp que adotasse os seguintes procedimentos, para se resguardar contra dívidas trabalhistas da prestadora de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (subitem 9.3 dodecimum):

a) prever nos contratos, de forma expressa: autorização para retenção de pagamentos devidos em valores correspondentes às obrigações trabalhistas inadimplidas pela contratada, incluindo salários e demais verbas trabalhistas, previdência social e FGTS, concernentes aos empregados dedicados à execução do contrato; autorização para realização de pagamentos de salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos empregados da contratada, bem assim das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando estes não forem adimplidos; provisionamento, em conta vinculada, de valores relativos a férias, décimo terceiro e multa sobre o FGTS, na forma prevista no art. 19-A, inciso I, da IN/SLTI/MP 2/08, com redação dada pela IN/SLTI/MP 6/13;

b) depositar os valores retidos cautelarmente junto à Justiça do Trabalho, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento dos salários e das demais verbas trabalhistas, bem como das contribuições sociais e FGTS, quando não for possível a realização desses pagamentos pela própria Administração, dentre outras razões, por falta da documentação pertinente, tais como folha de pagamento, rescisões dos contratos e guias de recolhimento.

[...]

b) Possibilidade legal de realizar o pagamento direto considerando os valores reajustados pela CCT 2025, mesmo sem a formalização da repactuação

18. Salvo melhor juízo, uma vez observados os pertinentes requisitos previstos nos arts. 54 e ss. da IN SEGES/MPDG nº 5/2017 e no item 21 do Termo de Referência (30496317), não vislumbro razão para não repactuar o contrato. Com efeito, o fato de a empresa ser investigada não elide, direta e imediatamente, seu direito constitucional ao equilíbrio econômico do contrato (art. 37, XXI, CF/1988^[7]), a ser materializado via repactuação. Frise-se, mais, que, até onde se sabe, não há qualquer decisão judicial ou administrativa que impacte a relação contratual firmada de tal maneira, a obstar a repactuação do ajuste.

19. Ademais, adotados o pagamento direto aos trabalhadores terceirizados e cautelas de fiscalização, a repactuação reverteria especialmente em favor dos trabalhadores que continuam prestando regularmente os serviços.

20. Portanto, de novo, observadas as exigências normativas cabíveis, o contrato pode ser repactuado e os valores podem ser diretamente pagos aos trabalhadores com base no montante reajustado à luz do pertinente instrumento coletivo.

c) Riscos trabalhistas envolvidos no pagamento com base nos valores anteriores ao reajuste

21. Em função da resposta anterior, este quesito perdeu o objeto, pelo que não tecerei maiores comentários. No entanto, em suma, o principal risco da Administração é de responder a demandas judiciais e eventualmente ser responsabilizado em razão de pagamento a menor de verbas trabalhistas e/ou previdenciárias.

d) Medidas de proteção relacionados à conta vinculada

22. As principais medidas de proteção são:

(i) assegurar que a prestação do serviço e todos os pagamentos aos empregados terceirizados sejam realizados regular e tempestivamente, o que demanda providências fiscalizatórias ostensivas, visto que isso prevenirá a propositura de demandas judiciais e eventuais bloqueio judiciais da conta vinculada; e

(ii) observar os requisitos e procedimentos previstos no subitem 1.2 do Anexo VII-B e no Anexo XII da IN SEGES/MPDG nº 5/2017.

23. Caso seja determinado bloqueio judicial, derivado de demanda alheia ao Contrato Administrativo nº 6/2023, a Administração, uma vez instada, deve se pronunciar, nos autos, no sentido de que tais valores servem para resguardar a si própria e aos trabalhadores alocados na prestação de serviços objeto do referido contrato, inclusive para fazer face a verbas de caráter alimentar, a fim de evidenciar o descabimento do bloqueio judicial.

e) viabilidade de rescisão amigável e contratação emergencial, considerando a necessidade de manter os valores atualizados para os funcionários.

24. Em primeiro lugar, se a única razão para propor a rescisão amigável ou a contratação emergencial for "*a necessidade de manter os valores atualizados para os funcionários*", entendo que tais providências são dispensáveis, porquanto a repactuação juntamente com as medidas cautelares/fiscalizatórias contemplariam essa necessidade, ao tempo que resguardariam a Administração. No limite, poder-se-ia até mesmo cogitar de depósito judicial dos valores devidos aos trabalhadores e/ou dos pagamentos devidos à empresa.

25. Caso, porém, haja outras razões a justificar uma ou outra providência, elas poderão ser adotadas desde que cumpridos os respectivos requisitos legais.

26. Quanto à *rescisão amigável*, **ela resta viável desde que:**

(i) o contrato esteja vigente (Orientação Normativa AGU n.º 03/2009);

(ii) sejam demonstradas a conveniência e a oportunidade administrativas;

(iii) o contratado consinta, visto que se trata de um distrato;

(iv) não reste configurada hipótese ensejadora de rescisão unilateral por inadimplência do contratado, conforme arts. 77 e 86 da Lei nº 8.666/1993 e deliberações do Tribunal de Contas da União (v.g., Acórdão nº 845/2017 – Plenário do TCU, Acórdão nº 2.558/2006 – 2ª Câmara), o que deve ser certificado pelo órgão consulente;

(v) autorizado, escrita e fundamentadamente, pela autoridade competente (§1º do artigo 79 da Lei n.º 8.666/1993).

27. Por sua vez, a *contratação emergencial* será viável **desde que observados os requisitos previstos nos arts. 72, 75, caput, VIII e §6º, da Lei nº 14.133, de 2021:**

Art. 72. O **processo de contratação direta**, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, **deverá ser instruído com os seguintes documentos**:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos **casos de emergência** ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou **comprometer a continuidade dos serviços públicos** ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e **para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência** ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

[...]

§ 6º Para os fins do inciso VIII do **caput** deste artigo, considera-se emergencial a **contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público**, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

(grifou-se)

28. Com efeito, *emergência*, para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório^[8]. Nessa linha, Joel de Menezes Niebuhr comenta:

Para os fins de dispensa, o vocábulo emergência quer significar necessidade de contratação que não pode aguardar o tempo dos trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo não atendimento ou ao atendimento de alguma demanda da Administração Pública, pela solução de continuidade ou prejuízos à execução de atividade da Administração Pública. Como objetivo de evitar tais gravames, autoriza-se a contratação direta, com dispensa de licitação pública.^[9]

29. Em princípio, a contratação emergencial não pode ter por causa uma displicência ou negligência da Administração em iniciar em tempo oportuno o processo licitatório. Afinal, no conceito de emergência está ínsita a situação imprevisível, aquela que não se pode prever. Havendo possibilidade de previsão, não há falar em emergência. Apesar disso, o art. 75, § 6º, da Lei nº 14.133, de 2021, possibilita a utilização da contratação emergencial para manutenção do serviço público. Isso porque, a desídia ou má gestão não podem prejudicar o interesse público, que seria diretamente afetado com a interrupção de serviços essenciais. Nesses casos, porém, o comando legal é no sentido de apurar eventual responsabilidade dos agentes públicos que porventura deram causa à situação emergencial.

30. Ressalte-se, ainda, que quanto à caracterização da situação emergencial, a avaliação acerca da relevância da contratação e de seus impactos sobre o interesse público e as atividades administrativas é, *a priori*, discricionária, ficando a cargo do órgão administrativo competente. A propósito, o comentário de Niebuhr:

A emergência remete a conceito vago e impreciso, cuja caracterização depende da avaliação dos impactos de determinados fatos sobre o interesse público e as atividades administrativas, o que normalmente guarda espaço para interpretações carregadas de subjetividade e muitas controvérsias. Um dos maiores problemas práticos da Administração em relação às contratações emergenciais é a qualificação motivada de uma situação como emergencial e da necessidade da contratação emergencial.

[...]

Pondera-se que a situação emergencial não precisa ser radical ou absoluta, ela varia em grau, maior ou menor. A falta de um serviço irrelevante, por exemplo, não é bastante para justificar a situação emergencial. **No entanto, devem-se evitar juízos abstratos e apriorísticos sobre quais serviços são ou não relevantes, mesmo porque, repita-se, há graus de relevância, que dependem das peculiaridades de cada caso e de cada órgão e entidade da Administração Pública. Repita-se que a avaliação é, em princípio, discricionária e, nesse sentido, por força do atributo da presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, deve-se partir do pressuposto de que o juízo qualificador da situação emergencial foi produzido em conformidade com os ditames legais.**^[10]

(grifou-se)

31. Por conseguinte, se destinada a evitar descontinuidade do serviço e demonstrado que o tempo de atendimento demanda a dispensa do procedimento licitatório, a contratação emergencial resta possível. Nesse caso, a área técnica deve demonstrar o cumprimento dos requisitos previstos no art. 75, *caput*, VIII e §6º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como instruir o processo na forma de seu art. 72.

f) possibilidade de convocar a empresa que ficou em 2º lugar no Pregão n. 1/2023 (SEI nº 30661047), ocorrido em 18/09/2023, que resultou na Ata de Registro de Preços n. 1/2023 (SEI nº 31679256), firmada dia 27/10/2023 e que gerou o contrato n. 6/2023 (SEI nº 32664824), com vigência a partir de 18/12/2023.

32. Quanto ao ponto, cabe registrar a conclusão do PARECER n. 00017/2023/CNLCA/CGU/AGU (00688.000717/2019-98, seq. 282), da Câmara Nacional de Licitações e Contratos, aprovado pelo Consultor-Geral da União:

108. Ante o exposto, tendo em vista as razões acima dispostas, propõe-se o presente parecer com as respectivas conclusões:

1. O presente parecer tratou de analisar a possibilidade de realização de contratação de remanescente no período de transição legal, ou seja, levando-se em consideração contratos regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, e rescindidos já na vigência exclusiva da Lei nº 14.133, de 2021. Para tanto, buscou-se responder: (i) se é possível a contratação de remanescente e (ii) caso possível, se há possibilidade de aplicação do art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666, 1993, conferindo-lhe ultratividade;

2. Abordou-se a relevância da questão jurídica apresentada, com a demonstração de que uma quantidade expressiva de contratos administrativos celebrados com base na Lei nº 8.666, de 1993, seguirá sendo executada ao longo dos próximos anos;

3. Foi demonstrada a pertinência da interpretação extensiva na situação apresentada, mediante a abordagem (i) da tese do silêncio normativo, (ii) dos riscos à continuidade do serviço público; (iii) do caráter meramente subsidiário da utilização de contratação emergencial, (iv) da presença histórica e ininterrupta do instituto da contratação de remanescente ao longo dos últimos 30 anos, e (v) da forma de materialização da interpretação extensiva do art. 191 da NLLCA na situação apresentada; e

4. Demonstrou-se a legitimidade de promover a contratação com base no art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666, de 1993, tendo em vista que a contratação de remanescente está

essencialmente ligada à licitação de origem. Por consequência, demonstrou-se que a regra de transição do art. 191 da Lei nº 14.133, de 2021, deve ser interpretada extensivamente para que seu conteúdo jurídico alcance também as licitações já realizadas sob o regime anterior, de modo que seja mantida a legislação revogada como norma apta a disciplinar eventual a contratação de remanescente, ainda que ocorrida após a revogação.

33. É dizer, segundo o Parecer citado, como a licitação e o Contrato Administrativo nº 6/2023 foram celebrados sob a disciplina da Lei nº 8.666/1993, mesmo que a eventual rescisão do contrato ocorra neste período, no qual referida Lei não mais está vigente, a "contratação de remanescente" deve ser realizada com base no art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista que a contratação de remanescente está essencialmente ligada à licitação de origem.

34. Referido dispositivo legal prevê:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XI - na contratação de **remanescente** de obra, **serviço** ou fornecimento, em consequência **de rescisão contratual**, desde que **atendida a ordem de classificação da licitação** anterior e **aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor**, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;
(grifou-se)

35. Tal hipótese de contratação pressupõe formalização de contrato, decorrente de licitação anterior, e sua posterior rescisão pela Administração. Sendo o caso, em vez de realizar novo certame, a Administração Pública convoca os demais licitantes, na ordem de classificação, convidando-os a executar o remanescente.

36. Para tanto, devem ser observados os seguintes requisitos:

- (i) realização de licitação anterior;
- (ii) contratação rescindida (antes do término regular da vigência);
- (iii) existência de remanescente de obra, serviço ou fornecimento;
- (iv) convocação dos demais licitantes atendida a ordem de classificação da licitação;
- (v) manutenção das mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido.

37. Ademais, por se tratar de contratação da parte remanescente, o novo contrato deve ter sua vigência de forma complementar ao primeiro celebrado, razão pela qual o prazo máximo de sessenta meses, previsto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, deve ser calculado a partir da data de início do primeiro contrato. No mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão nº 2.725/2008 - 1ª Câmara, abaixo:

1.7. Determinar à Imprensa Nacional que, nas contratações de remanescentes de obra, serviço ou fornecimento com fundamento no inciso XI do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, fixe a data de término da vigência do novo contrato de acordo com o prazo do contrato rescindido

38. Naturalmente, seja porque a licitação que resultou no contrato foi pregão, seja pelo lapso que transcorreu desde então, é fundamental que eventual interessada seja instada a apresentar documentação que ateste sua habilitação.

39. Registre-se, ainda, as conclusões do DESPACHO N. 00004/2024/SGPP/CGU/AGU (NUP 21000.082831/2020-13, seq. 504), do Consultor-Geral da União Substituto, que aprovou o PARECER N. 100/2023/CGCOM/SCGP (NUP 21000.082831/2020-13, seq. 464):

Despacho n. do 00004/2024/SGPP/CGU/AGU:

18. Postas as considerações acima, concluo:

a) é possível na contratação remanescente haver negociação que busque um valor ainda mais vantajoso (a menor) para a Administração ou que restabeleça, em favor da Administração, o

equilíbrio do novo contrato com a proposta vencedora da licitação decorrente, por exemplo, de condições tributárias e trabalhistas e outras específicas que envolvam a empresa convidada a celebrar o contrato remanescente;

b) tanto os valores totais e individuais (unitários) do contrato inicial (da proposta vencedora da licitação) devem ser tratados como os montantes máximos para o preço a ser aplicado pela nova contratada ao lidar com serviços remanescentes, não podendo haver jogo de planilha que, num primeiro momento se mostre favorável, mas posteriormente, em sede de reajustamento, torne-se desvantajoso para a Administração;

c) a Administração, na negociação, deve tomar cuidado para que o preço não torne o contrato administrativo inexecutável, cabendo lembrar que, no caso, a contratada já estará aceitando o contrato com base em proposta de outra empresa e não a sua. Ao diminuir ainda mais o valor da avença, tem-se que ponderar um limite para que o contrato não seja inexecutável, o que, em ocorrendo, ocasionará prejuízo para a Administração;

d) a empresa a ser contratada de forma remanescente não está obrigada a celebrar o contrato remanescente. Na negociação com o Poder Público, pode aceitar valores menores por mera liberalidade sua; e

e) passa a valer, de forma vinculante, para a Consultoria-Geral da União, para as CONJURs, CJUs e e-CJUs o entendimento posto no PARECER n. 00100/2023/CGCOM/SCGP/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00207/2023/CGCOM/SCGP/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 00141/2023/DICOMEX/SCGP/CGU/AGU. (seq.464/466)

40. Por último, o fato de o pregão ter sido para registro de preços não impede a "*contratação de remanescente*", dentre outras razões, pelas seguintes: **(i)** houve licitação, como exigido pelo dispositivo legal, ainda que tenha sido para registro de preços; **(ii)** igualmente houve contrato, ainda que decorrente da ata; **(iii)** as condições e preço a serem replicados são os do contrato, que, por ser um instrumento diverso da ata, independe da vigência desta, tanto que pode ser prorrogado por sucessivas vezes; **(iv)** a competitividade e isonomia restarão preservadas, em função do respeito da ordem de classificação do certame; **(v)** a necessidade de continuidade do serviço público, a eficiência administrativa e a economicidade militam a favor dessa compreensão, visto que é uma solução menos onerosa do que outras providências, tais como a realização de um novo certame, a contratação emergencial ou a solução de continuidade do serviço.

41. Destarte, em tese, é possível a convocação da empresa que ficou em segundo lugar no Pregão n. 1/2023 (30661047), para fins de contratação do remanescente, na forma do art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993.

g) Orientação quanto a documentação necessária para comprovação da regularidade da desoneração da folha de pagamento, instrumentalização do pagamento direto, medidas de resguardo da Administração frente a possíveis responsabilizações, forma de operacionalizar o pagamento direto e medidas necessárias para resguardo do interesse público e dos direitos trabalhistas envolvidos.

42. A maioria destes pontos já foi endereçada nos itens precedentes. Em adição, quanto à comprovação da desoneração da folha de pagamento, a própria Nota Técnica nº 484/2025/DG/SFC (40687038), referenciada na consulta, consigna:

4.14. Em relação às licitações em andamento, a atuação do pregoeiro deve residir na análise das condições de habilitação e **especialmente em relação à comprovação da opção pela desoneração da folha de pagamento, que deve acontecer por meio de documentação com informações tributárias encaminhada pela referida empresa à Receita Federal do Brasil (RFB), a exemplo da DCTFWEB, EFD ou DARF de pagamento da contribuição previdenciária.** A ausência de comprovação deve resultar na desclassificação.
(grifou-se)

43. Na mesma senda, o art. 5º da Instrução Normativa RFB nº 2053, de 06 de dezembro de 2021, prevê:

Art. 5º A CPRB deverá ser:

I - apurada e paga de forma centralizada pelo estabelecimento matriz da pessoa jurídica;

II - informada na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) ou na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais Previdenciários e de Outras

Entidades e Fundos (DCTFWeb), observado o disposto no § 2º; e**III - recolhida mediante utilização de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf) até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da competência em que se tornar devida.**

§ 1º Caso não haja expediente na data indicada no inciso III do caput, o recolhimento deverá ser efetuado até o dia útil imediatamente anterior.

§ 2º A DCTF e a DCTFWeb das empresas sujeitas à CPRB serão apresentadas na forma estabelecida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) em ato específico.

§ 3º As empresas sujeitas à CPRB ficam obrigadas ao cumprimento das demais obrigações previstas na legislação previdenciária.

44. Em caso de dúvida específica ou adicional sobre esta questão, o órgão consulente deverá consultar a Secretaria da Receita Federal do Brasil, que é o órgão administrativo competente para fiscalizar e apurar a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).

45. No que tange a outras medidas de resguardo, é recomendável que Administração adote, no que couber, as orientações da CGU consignadas nos itens 4.13 e 4.15 a 4.19 da Nota Técnica nº 484/2025/DG/SFC (40687038), bem como documento todas as providências fiscalizatórias e cautelares que vem adotando a fim de que possa comprovar que não incorreu em *culpa in vigilando*^[11], caso venha a ser judicialmente acionada.

III. CONCLUSÃO

46. Ante o exposto, tudo nos termos da fundamentação e abstraídos os aspectos técnicos e meritórios, **OPINO** em resposta às questões endereçadas:

a. A realização de pagamento direto aos trabalhadores alocados na prestação de serviços objeto do Contrato Administrativo nº 6/2023, com fundamento no art. 65, p. único, da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, nos itens 13.28 e 16.15 do Termo de Referência e no art. 45 da Lei nº 9.784/1999 é juridicamente viável;

b. Observadas as exigências normativas cabíveis, o contrato pode ser repactuado e os valores podem ser diretamente pagos aos trabalhadores com base no montante reajustado à luz do pertinente instrumento coletivo;

c. O principal risco da Administração é de responder a demandas judiciais e eventualmente ser responsabilizado em razão de pagamento a menor de verbas trabalhistas e/ou previdenciárias;

d. As principais medidas de proteção à conta vinculada são assegurar que a prestação do serviço e todos os pagamentos aos empregados terceirizados sejam realizados regular e tempestivamente, bem como observar os requisitos e procedimentos previstos no subitem 1.2 do Anexo VII-B e no Anexo XII da IN SEGES/MPDG nº 5/2017;

e. Se a única razão para propor a rescisão amigável ou a contratação emergencial for "*a necessidade de manter os valores atualizados para os funcionários*", tais providências são dispensáveis, porquanto a repactuação juntamente com as medidas cautelares/fiscalizatórias contemplariam essa necessidade, ao tempo que resguardariam a Administração. Caso, porém, haja outras razões a justificar uma ou outra providência, em tese, elas poderão ser adotadas desde que cumpridos os respectivos requisitos legais, consoante sumariamente enunciados na fundamentação (parágrafos 25 a 31);

f. Em tese, é possível a convocação da empresa que ficou em segundo lugar no Pregão n. 1/2023 (30661047), para fins de contratação do remanescente, na forma do art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993;

g. O art. 5º da Instrução Normativa RFB nº 2053/2021 veicula forma de comprovação da desoneração da folha de pagamento. Ademais, recomenda-se que a Administração adote, no que couber, as orientações da CGU consignadas nos itens 4.13 e 4.15 a 4.19 da Nota Técnica nº 484/2025/DG/SFC, bem como documento todas providências fiscalizatórias e cautelares que vem adotando.

47. Solicita-se a devolução dos autos à CONJUR/MDA, **com a urgência que o caso requer**, para ciência e providências decorrentes.

À consideração superior.

Brasília, 20 de fevereiro de 2025.

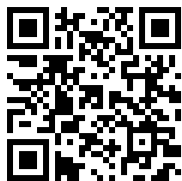
MATEUS LEVI FONTES SANTOS

Advogado da União

Chave de acesso ao Processo: d001b294 - <https://supersapiens.agu.gov.br>

Notas

1. [^] *Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso II do **caput**, não havendo quitação das obrigações por parte da contratada no prazo de quinze dias, a contratante poderá efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados da contratada que tenham participado da execução dos serviços objeto do contrato.*
2. [^] *13.28. Autorizar a Administração contratante, no momento da assinatura do contrato, a fazer o desconto nas faturas e realizar os pagamentos dos salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando não demonstrado o cumprimento tempestivo e regular dessas obrigações, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis.*
3. [^] *Não havendo quitação das obrigações por parte da Contratada no prazo de quinze dias, a Contratante poderá efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados da contratada que tenham participado da execução dos serviços objeto do contrato.*
4. [^] *Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.*
5. [^] *Brasil. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo. Consultoria Jurídica da União Especializada em Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra. Procuradoria-Geral da União. Procuradoria Regional da União da Terceira Região. Secretaria-Geral de Administração. Superintendência de Administração da Terceira Região. Guia de Orientação para Pagamento Direto. Villac, Teresa (coord); [...]. 2ª edição, revista e atualizada. Brasília: AGU, julho/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-orientacao-para-pagamento-direto-2a-edicao.pdf/view>. Acesso em: 20 fev. 2025.*
6. [^] *<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/33-orientacoes-sobre-o-pagamento-direto-de-contribicoes-previdenciarias-e-de-fgts-quando-do-inadimplemento-por-parte-das-empresas-contratadas-para-a-prestacao-de-servicos-continuados-com-dedicacao-exclusiva-de-mao-de-obra>*
7. [^] *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 técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*
8. [^] *FERNANDES, Ana Luiza Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação na nova lei de licitações Lei nº 14.133/2021 - v.2**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 260.*
9. [^] *NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Coleção Fórum Menezes Niebuhr. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 291.*
10. [^] *NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Coleção Fórum Menezes Niebuhr. Belo Horizonte: Fórum, 2022, pp. 294-295.*
11. [^] *Embora, segundo o STF (Tema 1118, RE 1298647), o ônus da prova acerca de eventual conduta culposa na fiscalização das obrigações trabalhistas de prestadora de serviços, para fins de responsabilização subsidiária da Administração Pública, seja do demandante, convém que a Administração se antecipe e tome medidas de precaução.*



Documento assinado eletronicamente por MATEUS LEVI FONTES SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1863599629 e chave de acesso d001b294 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MATEUS LEVI FONTES SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-02-2025 15:39. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
