



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 02068/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23854.007668/2024-18

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA. CONTRATO DE OBRA DE ENGENHARIA. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

1. Cuida-se da análise da regularidade jurídica de minuta de primeiro termo aditivo ao contrato de obra que tem por objeto **a prorrogação** dos prazos de vigência e execução contratual, nos termos do art. 104, inciso I, art. 111 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
2. O prazo de vigência passará de 16.01.25 a 16.09.2025 para 16.01.2025 para 21.12.2025, não havendo alteração do valor do contrato, permanecendo no montante inicial de R\$ 2.860.000,00.
3. No que interessa à presente análise, o processo administrativo está instruído com os seguintes documentos:
 - a. contrato Nº 2/2025, com vigência de 8 meses, contados da data de publicação do extrato do contrato no diário oficial (16.01.25 a 16.09.2025), no valor anual/total de R\$ 2.860.000,00 (SEI 0375546);
 - b. justificativa para a necessidade da alteração/prorrogação proposta e a referida hipótese legal (SEI 0444890);
 - c. ciência da contratada em relação aos prazos propostos nas hipóteses de prorrogação da vigência (SEI 0451027);
 - d. declaração de disponibilidade e adequação orçamentária (SEI 0459108);
 - e. minuta de termo aditivo com a alteração pretendida (SEI 0459028);
 - f. cronograma físico-financeiro (Cronograma atualizado - Funcional (SEI 0458756));
 - g. certificação processual (SEI 0463491);
 - h. lista de verificação para aditamentos contratuais (SEI 0462330);
 - i. despacho de encaminhamento para análise jurídica (SEI 0463494).
4. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.
5. É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

6. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender às orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.
7. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características,

requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. 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 Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), 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)

8. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025, **exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica** afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

9. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

10. Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica.

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133, DE 2021, COM A LEI N. 8.666, DE 1993, A LEI N. 10.520, DE 2002, E A LEI N. 12.462, DE 2011.

11. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n. 14.133, de 2021, com a Lei n. 8.666, de 1993, a Lei n. 10.520, de 2002, e a Lei n. 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n. 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação. (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

Atualização do Mapa de Riscos

12. Nos termos do que preconiza o art. 26, §1º, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/MPDG n.º 5, de 2017, aplicável, no que couber, por força da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 2022, o mapa de riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

13. Veja que a apresentação, atualização e juntada do Mapa de Riscos **poderá** ocorrer também durante a execução do contrato (e não apenas na fase de planejamento), na hipótese de ocorrência de algum evento relevante que cause a alteração do status fático da avença original e, conseqüentemente, do risco inicialmente previsto.

14. Nessa senda, recomenda-se que a Administração avalie se o presente aditamento constitui ou não evento relevante, para os fins do dispositivo em comento, quanto à eventual atualização do mapa de risco, se for o caso. Caso positivo, o mapa de riscos consta dos autos deve ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, nos termos do item 5.2 do IPP.

PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL – SERVIÇOS NÃO CONTÍNUOS OU CONTRATADOS POR ESCOPO

15. Havendo a alteração do contrato administrativo, incumbe à Administração avaliar a eventual necessidade de prorrogação do prazo de vigência, adequando-o às alterações promovidas, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 6º (...)

XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, **podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto;**

(...)

Art. 115 O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

(...)

§ 5º Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, **anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.**

16. Vale destacar que o prazo de execução não se confunde com o prazo de vigência do contrato. Esse corresponde ao prazo previsto para as partes cumprirem as prestações que lhes incumbem, enquanto aquele é o tempo determinado para que o contratado execute o seu objeto.

17. No caso de serviços contratados por escopo deverá haver previsão contratual dos dois prazos: tanto o de vigência quanto o de execução, pois não se admite contrato com prazo indeterminado e o interesse público exige que haja previsão de fim tanto para a execução do objeto quanto para que a Administração cumpra a sua prestação na avença.

18. O prazo de execução é o tempo que a contratada tem para executar o objeto, o qual deve, necessariamente, estar abrangido no prazo de vigência. Assim, não poderá ser previsto para a execução termo inicial anterior ao termo de início da vigência contratual, tampouco prazo superior ao prazo de vigência estabelecido no edital e no contrato. Registra-se ser recomendável que o prazo de vigência englobe, além do prazo de execução, o tempo necessário para o cumprimento das demais obrigações contratuais, notadamente o recebimento do objeto e o pagamento pela Administração.

19. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato (art. 111, da Lei nº 14.133, de 2021).

20. No caso concreto, consta dos autos o documento SEI 0444890, assinado pelo fiscal do contrato, no qual se faz referência ao despacho SEI 0440831, onde constariam as devidas justificativas e solicitação de prorrogação de prazo da vigência do Termo de Execução Descentralizada (TED) vinculado à execução da referida obra.

21. Inobstante, esta subscritora não logrou localizar referido despacho, de maneira que, compondo o feito apenas de despachos subsequentes que pouco acrescem em informações acerca do atraso na liberação de recursos do TED, o que pressuponho seja a causa a justificar a prorrogação, cumpre recomendar o melhoramento da instrução do processo com a juntada de manifestação que explicitamente vincule as questões relacionadas à descentralização do crédito ao atraso da obra.

Requisitos da prorrogação de serviços não contínuos ou por escopo

22. Quanto aos requisitos para formalização da prorrogação contratual, **deverão ser cumpridos os delineados abaixo:**

- a) celebração do termo aditivo dentro do prazo de vigência da contratação (art. 132 da Lei nº 14.133, de 2021 e cláusula de extinção contratual da minuta padronizada de contrato padronizadas da AGU) - **cumprido;**
- b) justificativa da prorrogação e do prazo necessário à conclusão do objeto (art. 6º, inciso XVII, da Lei nº 14.133, de 2021) - **parcialmente atendido, de acordo com o apontamento feito no item 21;**
- c) certificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato - **cumprido;**
- d) manutenção de todas as condições de habilitação e ausência de impedimentos à contratação (art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021), com verificação de sistemas e sítios da internet - exibição do SICAF e Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU). **Sobre o cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos** (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024). - **parcialmente atendido, considerando a ausência de pesquisa junto ao Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal-CADIN; Observar, ainda, certidões por ventura vencidas na data da celebração do atremo aditivo.**
- e) disponibilidade orçamentária e prévio empenho nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964 - **não se aplica, pois se trata de prorrogação contratual sem ônus adicional para a Administração;**
- f) ciência da contratada, por escrito, em relação aos prazos propostos no caso de prorrogação - **cumprido conforme apontado em relatório;**
- g) elaboração de minuta do termo aditivo (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021) - **cumprido (SEI 0459028);**
- h) análise prévia da consultoria jurídica (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021) - **cumprido;**
- i) emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de substituição, se for o caso, conforme exigência do inciso II, do art. 10 da Resolução nº 1.137, de 31 de março de 2023, do CONFEA - **não atendido;**
- j) renovação e/ou extensão do valor da garantia - **cumprido (cláusula terceira da minuta de aditivo SEI n 0459028). Nessa senda, não é demais alertar o gestor que "É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco**

Central do Brasil." (Acórdão TCU n. 597/2023, Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo, Boletim de Jurisprudência n. 441. e Informativo de Licitações e Contratos n. 456.);

k) cronograma físico readequado à prorrogação - **cumprido (SEI 0458756)**;

l) divulgação do termo aditivo no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma prevista no art. 94 da Lei 14.133, de 2021, bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção ao art. 91, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto n. 7.724, de 2012. **(providência futura)**

23. Consta-se, portanto, que alguns dos requisitos acima não foram observados demandando complementação da instrução processual.

24. Sobre o **cadastro do CADIN**, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024)

25. Vale registrar que o art. 20 da Lei nº 14.973, de 2024, ao alterar a Lei nº 10.522, de 2002, não deixou dúvidas sobre a impossibilidade de celebração do contrato e dos correspondentes aditivos com empresas inscritas no Cadin, bem como, nos termos de seu art. 50, a Lei nº 14.973, de 2024, tal medida entrou em vigor na data de sua publicação.

26. A propósito, foi elaborado o **PARECER n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, de aplicação compulsória pelos membros da AGU, por ter sido aprovado pelo Advogado Geral da União** (conforme DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 539, anexado ao Sapiens seq. 511, NUP 12600.101013/2023-10), que assim entendeu:

(...)

50. Uma vez inscrito, caberá ao devedor procurar o órgão ou entidade responsável pela inscrição e comprovar a regularização do débito. Sendo que somente o órgão ou entidade responsável pela inscrição é que pode efetuar sua baixa. [2][3]

(...)

CONCLUSÃO

85. Assim sendo, por todo o exposto, é o presente para concluir que:

(a) Com a inclusão do art. 6º-A na Lei 10.522/2002 pela Lei n.º 14.973/2024 o registro das empresas no CADIN passou a impedir a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos;

(b) Segundo o art. 50 da Lei n.º 14.973/2024, as disposições desta Lei entraram em vigor na data da sua publicação: no dia 16 de setembro de 2024;

(c) Da edição desta norma não foram previstas regras de transição e nem autorizado o estabelecimento de um regime de transição em abstrato pela Administração Pública;

(d) O art. 6º- A da Lei nº 10.522/2002 deve ser aplicado aos convênios, acordos, ajustes e contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, firmados a partir da data da publicação da norma;

(e) Em razão da segurança jurídica e da ausência de imposição legal em contrário, a superveniência do art. 6º- A da Lei nº 10.522/2002 não impõe a revisão dos pactos já formalizados antes da sua vigência;

(f) Quanto à celebração de aditivos nos ajustes que envolvam desembolso de recurso público e que foram firmados sobre a égide da lei antiga, após a alteração da Lei do CADIN, uma vez certificada a inscrição no cadastro, caberá ao competente gestor considerar os obstáculos e as dificuldades reais naquele determinado caso diante das exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22 da LINDB), avaliando as alternativas para a manutenção prestação do serviço e as consequências práticas da decisão (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB), sem se descuidar do prescrito pelo art. 6º-A da Lei 10.522/2002 incluído pela Lei nº 14.973, de 2024 (art. 147, da Lei n.º 14.133/2021);

(...)

MINUTA DO TERMO ADITIVO

27. A minuta de termo aditivo (SEI 0459028) encontra-se parcialmente adequada sob o aspecto jurídico, necessitando dos seguintes ajustes:

a) No item 1.1 indicar o dispositivo que ampara a prorrogação, é saber, os artigos 105 e 111 da Lei 14.133/21, considerando que os artigos 106 e 107 referem-se à prestação de serviços continuados, o que não é o caso dos autos.

Assim, recomenda-se que a cláusula primeira, item 1.1, apresente a seguinte redação: "PRORROGAR o prazo de vigência e de execução do objeto contratual, com fundamento no artigo art. 6º, inciso XVII, e art. 104, inciso I,

art. 111, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e na cláusula x.x. do contrato, por mais (dias corridos/meses - indicar o período da prorrogação para a conclusão dos serviços), com início em (indicar a data ou evento do início da prorrogação dos serviços), encerrando-se em (indicar a data final do prazo de conclusão computado o período da prorrogação) e seguindo o cronograma adiante:”

b) inserir cláusula a respeito dos efeitos da aditivação: “CLÁUSULA XX – PRODUÇÃO DE EFEITOS ”O presente termo aditivo produzirá efeitos a partir [da data de sua assinatura] OU [de xx/xx/xxxx”.

c) inserir cláusula a seguir: “CLÁUSULA XXXXXX – DA DOCUMENTAÇÃO ANEXA: Integram este Termo Aditivo, para todos os fins e efeitos, os seguintes documentos técnicos: (especificar: planilha de preços unitários, cronograma físico-financeiro; orçamento sintético, croqui; projetos; memorial descritivo; dentre outros)”

d) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

28. O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] **não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado (...)**”, **o que deve ser observado pela Administração.**

29. Ressaltamos, por fim, que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, qualificações, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

DA GARANTIA DE EXECUÇÃO

30. O art. 96, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, só legitima o fornecimento de garantias na forma de caução (em dinheiro ou títulos públicos), seguro-garantia ou fiança bancária, **o que deve ser observado pela Administração.**

31. Portanto, as cartas de fiança fidejussória concedidas por estabelecimentos não legalmente autorizados a atuar como bancos não se constituem, evidentemente, de fianças bancárias, se fazendo inaptas à garantia de contratos públicos, como se observa a seguir:

É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil.

Representação formulada ao TCU apontou possível irregularidade quanto ao fato de órgãos da Administração Pública Federal estarem admitindo garantias de execução contratual constituídas por “cartas de fiança” emitidas por empresas não autorizadas pelo Banco Central do Brasil a operar no ramo bancário, em inobservância ao disposto no art. 56 da Lei 8.666/1993. Preliminarmente, a unidade técnica especializada levantou doze empresas que supostamente comercializam “cartas de fiança fidejussórias”. Em seguida, diligenciou as prefeituras dos sete municípios em que estão sediadas, a fim de obter as notas fiscais por elas emitidas desde 2016 e, a partir daí, identificar os adquirentes das fianças. Depois, mediante cruzamento com banco de dados de contratações públicas federais, identificou aquelas empresas adquirentes de fianças que já foram contratadas por órgãos da Administração, tendo como critérios o valor contratual acima de R\$ 1 milhão e a data de assinatura a contar de 1º/8/2017, de modo a abranger contratos talvez ainda vigentes em função de prorrogações. Como resultado, foi obtida amostra de 71 contratos com suspeita de terem sido garantidos por “cartas de fiança fidejussórias”, espalhados entre 48 órgãos públicos federais. O passo seguinte foi diligenciar os órgãos contratantes, com vistas a confirmar a aceitação das fianças não bancárias. De acordo com a unidade instrutiva, restaram confirmados “nove contratos administrativos firmados por oito órgãos públicos federais nos quais foram indevidamente aceitas ‘cartas de fiança fidejussória’, sendo que pelo menos sete desses contratos já estão com a vigência expirada.”. Com relação a quatro contratos, sua proposta foi de apenas dar ciência da irregularidade aos órgãos contratantes, tendo em conta que já não estariam mais vigentes, além da “baixa materialidade” das fianças admitidas. Quanto a outros três contratos, considerando que a falha na aceitação das “cartas de fiança fidejussórias” fora percebida e regularizada logo após a contratação ou nas renovações, a unidade técnica não propôs encaminhamento, ressaltando o contrato, já expirado, do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados, gerido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), cuja “carta de fiança fidejussória” fora substituída por seguro-garantia nas renovações, passando a se adequar à lei. Como não ficou claro se a entidade exigira tal regularização, a proposta da unidade técnica foi

de científicá-la do “erro inicial”. Especialmente a respeito dos dois contratos da Universidade Federal Fluminense, os quais ainda poderiam estar vigentes, a proposta da unidade instrutiva foi de dar ciência da irregularidade acerca da admissão de garantias por “cartas de fianças fidejussórias”, ponderando, no entanto, a “baixa materialidade”, além do que a entidade se comprometera a regularizar a situação. **Em seu voto, o relator deixou assente não haver dúvida quanto à inidoneidade das “cartas de fiança fidejussória” como garantia de contratos administrativos, uma vez que o art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 só legitima o fornecimento de garantias na forma de “caução (em dinheiro ou títulos públicos), seguro-garantia ou fiança bancária” (grifo no original), e que essa exigência fora repetida no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, cujo inciso III reforça que deve ser a “fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil” (grifos no original). Portanto, as “cartas de fiança fidejussória” concedidas por estabelecimentos não legalmente autorizados a atuar como bancos “não se constituem, evidentemente, de fianças bancárias, se fazendo inaptas à garantia de contratos públicos”.** Segundo o relator, são “estabelecimentos fora do sistema financeiro, sem regulamentação específica e sobre os quais não há nenhum controle do poder público acerca da sua gestão econômica e capacidade de honrar compromissos, configurando-se alto risco de que as garantias por eles emitidas se tornem inúteis”. Diferentemente da unidade técnica, ponderou que a materialidade financeira “não pode ser critério para pôr a salvo desde logo” a responsabilidade das empresas emitentes das “cartas de fiança fidejussória” e das contratadas, uma vez que o enfoque, para ele, “não é de reparação de dano, mas de repreensão à fraude”. Nesse sentido, sustentou que as empresas que atuaram na emissão e no oferecimento indevidos de “cartas de fiança fidejussória”, de natureza não bancária, para a garantia de contratos públicos, sem validade para tanto, com infringência do art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993, deveriam ser ouvidas para fins de eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, no que foi acompanhado pelos demais ministros. Também acolhendo proposição do relator, o Plenário decidiu dar ciência aos órgãos contratantes identificados nos autos, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que a aceitação de “cartas de fiança” dessa natureza nos seus respectivos contratos “afronta o disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, visto que tais ‘cartas de fiança fidejussória’ não correspondem ao instrumento de fiança bancária”, alertando-os ainda de que “a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de pena pelo TCU”.

Acórdão 597/2023 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo. Informativo de Licitações e Contratos n. 456.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

32. **No presente caso, se mostra desnecessária a previsão de recursos orçamentários**, uma vez que alteração contratual não enseja aumento de despesas.
33. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do aditivo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964.
34. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (LRF), somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 (“As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000”).
35. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101, de 2000).

PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

36. Nas hipóteses em que foi exigida garantia contratual, bem como em que for necessária sua complementação para fazer face ao valor atual da contratação, a Administração deve exigir a sua renovação/reforço pela contratada, fazendo constar expressamente no termo aditivo, o que foi observado.

DA PUBLICIDADE E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

37. É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei 14.133, de 2021, bem como no respectivo **sítio oficial na Internet**, em atenção ao

art. 91, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto n. 7.724, de 2012.

CONCLUSÃO

38. Em face do exposto, manifesta-se pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento de aditivo submetido ao exame desta unidade consultiva (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021), **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 14, 21, 22, 24, 27 e 35 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

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

40. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela Procuradoria. 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*".

41. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 06 de agosto de 2025.

MARCELA SALES MEINERZ

Procuradora Federal



Qual sua percepção sobre esta manifestação?
Responda de forma anônima, em menos de 30 segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854007668202418 e da chave de acesso fe7a3df4



Documento assinado eletronicamente por MARCELA SALES MEINERZ, 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 2763151676 e chave de acesso fe7a3df4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA SALES MEINERZ, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-08-2025 12:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

