



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 409/2021-ADVOSF
Processo nº 00200.005411/2021-78

Alteração contratual. Cessão de crédito referente a contrato de terceirização de mão de obra. Plataforma Antecipagov. Instrução Normativa do Poder Executivo. Não subordinação do Senado Federal. Contrato de terceirização de mão de obra. Verbas majoritariamente trabalhistas. Necessidade de edição de Ato da Comissão Diretora.

Senhor Advogado-Geral Adjunto,

Por meio da correspondência NUP n.º 00100.038925/2021-38 encaminhada a este Senado Federal, a empresa MG TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. solicita a celebração de termo de aditamento ao Contrato n.º 20200115 com intuito de adequá-lo às diretrizes estatuídas pela Instrução Normativa nº 53, de 8 de julho de 2020, a qual dispôs sobre as regras e os procedimentos para operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos (programa Antecipagov).

Insta salientar que a Contratada celebrou com o Senado Federal, no dia 19 de outubro de 2020, contrato para a prestação de serviços com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, nas categorias de contínuo, copeiro, garçom, cozinheiro,



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

arrumador, lavador/passador, ajudante de cozinha, auxiliar de serviços gerais, chaveiro, apoio administrativo e de encarregado setorial para o Senado Federal, durante 12 (doze) meses consecutivos. O valor total anual da avença soma R\$ 49.923.046,08 (quarenta e nove milhões, novecentos e vinte e três mil, quarenta e seis reais e oito centavos).

A SECON, ao analisar o pleito da contratada, fez ponderações acerca da possibilidade de o Senado Federal participar do programa Antecipagov, bem como efetuou questionamentos a este órgão de assessoramento jurídico, ponderando os encargos de gestão para a sua adoção, nos seguintes termos:

Inicialmente, indaga-se a esse órgão jurídico se haverá necessidade de regulamentar o assunto internamente, como por exemplo por meio de Ato da Comissão Diretora, já que a Instrução Normativa de órgão do Poder Executivo, s.m.j., não vincula o Senado de forma imediata.

Ademais, em uma análise perfunctória acerca da adesão à plataforma, entendemos que esta Casa Legislativa teria os seguintes pontos a considerar:

- a) risco de os funcionários não receberem salários e verbas trabalhistas, tendo em vista que até 70% do valor a ser recebido pela empresa podem ser convertidos em financiamentos, com o desconto do valor das parcelas das faturas a serem pagas pelo Senado;
- b) ônus operacional da implantação, tendo em vista: a necessidade de alteração dos contratos vigentes; necessidade de alteração de minutas de editais, com análise da Comissão de Minutas Padrão/ADVOSF; necessidade de avaliação pelo PRODASEN, NGCOT e SAFIN da interface de sistemas necessários;



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

- c) ônus operacional da rotina, já que a Gestão e a SAFIN terão que fazer controles de saldos, percentuais devidos e a liberar, entre outras implicações;
- d) impactos no sistema já implantado do DGBM, já que poderia haver, em tese, necessidade de reduzir o saldo da conta vinculada em função da cessão do crédito à empresa, a depender dos parâmetros implantados.

Cópia do contrato e do primeiro termo de aditamento encontram-se no documento n.º 00100.038925/2021-38-1 (ANEXOS: 001 e 002). Não consta nos autos minuta do termo de aditamento proposto pela contratada. Por fim, destaca-se extensa relação de ocorrências durante a execução de contratos administrativos celebrados pela Contratada com outras entidades da Administração Pública (doc. 00100.039706/2021-76-1 (ANEXO: 001)).

É o relatório.

Inicialmente, cumpre destacar que este órgão de assessoramento superior, cuja análise se restringe à **interpretação jurídica** das normas vigentes, não possui competência regimental para emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da **discrecionabilidade** das diversas competências desta Casa.

Desta feita, tem-se que o mérito do presente processo abarca a possibilidade de o Senado Federal participar do programa Antecipagov, em razão das normas que o instituiu, bem como abordar aspectos específicos do contrato em tela que subsidiarão as razões da autoridade competente para proceder a adesão, ou não, ao referido programa, a qual se consubstancia em verdadeira decisão de mérito



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

administrativo, que exige como fator preponderante e indispensável a satisfação de um interesse público.

Primeiramente, há que se ressaltar a definição do programa Antecipagov instituído pela Instrução Normativa n.º 53, de 08 de julho de 2020, do Ministério da Economia, trazida pelo próprio site institucional do Governo Federal - <https://www.gov.br/compras/pt-br/antecipagov>:

O que é o AntecipaGov?

O AntecipaGov é uma iniciativa de fomento ao mercado instituída pelo Ministério da Economia, vinculada ao Sistema de Compras do Governo Federal (ComprasNet 4.0). Permite que fornecedores utilizem seus contratos administrativos como garantia para solicitar empréstimos e financiamentos em instituições financeiras credenciadas pelo Ministério da Economia (ME). As operações são realizadas por meio do Portal de Crédito AntecipaGov de maneira ágil, padronizada, transparente e segura. O portal de Crédito é a plataforma que realizará as operações de crédito de antecipação de recebíveis. O portal traz informações sobre os contratos, faz conexão entre o mercado fornecedor, a Administração Pública e as instituições financeiras.

Analisando a IN citada, tem-se que o Antecipagov visa a concessão de crédito aos Contratados da Administração Pública, cuja garantia ocorre por meio da cessão fiduciária de seus direitos de crédito oriundos destes contratos administrativos, limitados a 70% do valor da avença. Ademais, ressalta-se que, em verdade, trata-se de uma ferramenta de facilitação de concessão de crédito, na qual a Administração Pública identifica os contratos celebrados com os Contratantes interessados, inclusive com ponderação acerca de sua execução, e disponibiliza tal informação para os agentes financeiros



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

cadastrados na ferramenta. Muito embora, no site, afirma-se que não há qualquer tipo de endosso ou garantia concedidas pela Administração¹, a inserção de dados e fornecimento de informações acerca da execução contratual, aparentemente, pode ser eventualmente suscitada pelas instituições financeiras em caso de incoerência ou irregularidades não apontadas, ainda que fixada a responsabilidade administrativa, civil e penal dos agentes/servidores envolvidos (IN n.º 53/2020):

Art. 16. Os órgãos, entidades, seus dirigentes, servidores, fornecedores e instituições financeiras que utilizem as plataformas digitais e o Portal responderão administrativa, civil e penalmente por ato ou fato que caracterize o uso indevido de senhas de acesso ou que transgrida as normas de segurança instituídas.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão assegurar o sigilo e a integridade dos dados e informações da plataforma digital, das instituições financeiras e do Portal de que trata esta Instrução Normativa, protegendo-os contra danos e utilizações indevidas ou desautorizadas no âmbito de sua atuação.

Outrossim, como garantia fiduciária, insere-se na relação de contraprestação entre Contratada e Administração Pública, uma instituição financeira que possuirá ferramentas de execução do crédito mais céleres que a própria a Administração como forma de garantir eventuais inadimplementos da Contratada. Essa “preferência”

¹ 9. O Governo Federal será solidário (ou garantidor) da operação de crédito/empréstimo celebrada entre os fornecedores e as instituições financeiras?

Não. A operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos, de que trata a Instrução Normativa nº 53, de 8 de julho de 2020, não representa garantia da União aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras aos fornecedores.

Esta informação é parte integrante do Termo de adesão ao Portal de Crédito Digital (item (ii) da alínea 'f' do item 5), que serão subscritos pelos agentes financeiros (Portaria nº 21.332, de 25 de setembro de 2020).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

estabelecida em razão do procedimento de pagamento irá prevalecer, inclusive, em relação aos empregados da contratada nos casos de contratos de terceirização², uma vez que a Administração se torna obrigada a depositar todo o valor mensal contratual em conta vinculada em poder da instituição financeira.

De toda sorte, como bem salientado pela SECON, alertamos para o fato de que a referida IN n.º 53/2020 é aplicável apenas ao Poder Executivo pois foi editada no exercício do poder hierárquico, não regulamentar. Assim, em razão da autonomia administrativa do Senado, expressamente prevista na Constituição da República, em seu art. 52, inciso XIII, a Instrução Normativa do Ministério da Economia não é de observância obrigatória na Casa. Na prática, então, não há regulamentação interna sobre a possibilidade de cessão de direito de créditos da contratada ou adesão formal à ferramenta Antecipagov. Ou seja, não é incorreto adotar procedimentos do Poder Executivo, entretanto, a maneira correta de adoção é pela incorporação de norma ao ordenamento da Casa, por meio de edição do Ato da Comissão Diretora.

Se a intenção é incorporar a norma do Executivo, pode-se incluir no corpo do ato dispositivo que prescreva a observância da referida IN nas contratações, até porque o Senado Federal utiliza-se da estrutura do COMPRASNET para realização de suas licitações e contratações. Contudo, o ideal é que a Casa elabore sua própria norma,

² 5. Diretrizes gerais para os pagamentos pela Administração

5.1. Durante a vigência da operação de crédito, a Administração depositará na conta vinculada os créditos dos contratos indicados pelo fornecedor.

5.2. Os valores depositados pela Administração na conta vinculada, não utilizados na amortização ou liquidação de parcelas da operação, devem ser transferidos pela instituição financeira para a conta movimento do contratado, em até um dia útil do crédito realizado.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

mesmo que em grande medida ela seja igual à norma do Executivo. Isso evita dúvidas quanto à incidência de normas no caso de alterações ou de revogação da norma incorporada.

Em relação às ponderações elencadas de “b” a “d” pela SECON, de fato, reconhece-se o ônus para adoção do Antecipagov na burocracia do Senado Federal, contudo, objetivamente, desde que as ferramentas do programa sejam tecnicamente viáveis, até porque o Senado, como dito, já utiliza do sistema COMPRASNET, as razões ali apontadas não se consubstanciam em vedações legais e, sim, avaliações de alteração de procedimento, custo de gestão *versus* os benefícios proporcionados aos Contratados, tudo isso a ser ponderado pela alta administração desta Casa Legislativa.

Ressalva-se, porém, os casos dos contratos de terceirização de mão-de-obra. Em razão da peculiaridade da contraprestação paga pelo Senado, que ao fim e a cabo, são verbas que devem ser repassadas aos empregados e encargos legais correspondentes a relação trabalhista travada entre o contratado e seus colaboradores, tornar-se-ia desaconselhável a cessão de direito de créditos oriundos destes contratos, haja vista a responsabilidade subsidiária, ou mesmo solidária em alguns casos, da Administração. Ademais, como bem destacado pela SECON, não restou evidente nas disposições da IN como se daria o tratamento das verbas que deveriam ser destinadas ao DGBM. Destarte, precipuamente, só estariam “disponíveis” para a cessão de direitos de crédito para os contratos desta natureza as verbas relacionadas a sua taxa de administração e eventuais insumos necessários. Os demais componentes do custo, como dito, estão atrelados à remuneração dos empregados e seus consectários legais.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Observa-se, ainda, que não se vislumbra nas disposições da IN em comento qualquer possibilidade de cessão parcial dos créditos para contornar os óbices apontados, o que, em tese, inviabilizaria a adoção de sua sistemática para os contratos de terceirização, frente os riscos de inadimplemento.

Por fim, não obstante a insubordinação do Senado Federal aos termos da IN, esta Casa Legislativa pode se valer do disposto no item 2.1.1 do Anexo I da Instrução Normativa nº 53, de 8 de julho de 2020, para afastar a aplicação da ferramenta do Antecipagov, por entender haver risco à continuidade dos contratos, principalmente no caso em análise, no qual a Contratada já apresenta extensa lista de ocorrências na execução de outros contratos com a Administração Pública:

2.1.1. Fica vedada a liberação de que trata o subitem 2.1, **quando houver risco à continuidade dos contratos** ou ao seu vulto financeiro, em especial quando:

- a) o fornecedor encontrar-se em processo falimentar ou em recuperação judicial ou extrajudicial;
- b) inexistir previsão de início ou de retomada de execução contratual;
- c) houver indicativos de redução de escopo e/ou valor dos contratos;
- d) estiver em andamento processo administrativo com vistas à rescisão dos contratos ou à execução de garantia;
- e) o fornecedor estiver suspenso ou impedido de licitar e contratar, com fundamento nos incisos III ou IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 7º da Lei nº



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

10.520, de 17 de julho de 2002, ou no art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Ante o exposto, conclui-se que, para a adoção de medidas que visem o ingresso do Senado Federal no programa Antecipagov, é necessária a edição de Ato da Comissão Diretora que discipline a matéria, em face de sua autonomia administrativa (Constituição da República, art. 52, XIII³), e desde que tecnicamente viável, observando-se os normativos internos. Noutro giro, ainda assim, embora não se apresente uma vedação legal evidente, não se recomenda a inserção de contratos de terceirização de mão de obra na ferramenta, em razão dos riscos de gestão contratual e responsabilização do Senado Federal em virtude de inadimplemento da Contratada.

É o Parecer.

Brasília, 01 de junho de 2021.

(assinado digitalmente)
ANDRÉ DAMAS DE MATOS
Advogado do Senado Federal

³Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

De acordo. Ao Advogado-Geral Adjunto do Consultivo da Advocacia do Senado Federal.

Brasília/DF, 10 de junho de 2021.

(assinado digitalmente)
DANIL PLÁCIDO CAMILO JÚNIOR
*Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações
da Advocacia do Senado Federal*

Aprovo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Planejamento e Controle de Contratações – COPLAC da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Brasília/DF, 10 de junho de 2021.

(assinado digitalmente)
ROBERCI RIBEIRO DE ARAÚJO
*Advogado-Geral Adjunto do Consultivo da ADVOSF
OAB-DF nº 21.518*

