



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
GABINETE

**PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU**

**NUP: 23064.014222/2022-84**

**INTERESSADOS: PROPLAD UTFPR**

**ASSUNTOS: Cessão de créditos decorrentes da contratação**

**EMENTA:** Parecer Referencial. Termo aditivo prevendo a possibilidade de cessão dos créditos decorrentes da contratação.

1. Por meio da Orientação Normativa/AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, tornou-se possível a emissão, pelas Procuradorias Federais, de manifestação jurídica referencial.

2. Referida Orientação Normativa estabelece dois requisitos para que o documento se torne referencial. O primeiro diz que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Já o segundo requisito atenta para o fato de a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir de simples conferência de documento.

3. Diante destas premissas enquadram-se os processos de termos aditivos para a inclusão da previsão de possibilidade cessão dos créditos decorrentes da contratação.

4. Inicialmente, cumpre registrar que cabe à Procuradoria Federal a assessoria e orientação jurídica ao Reitor e às demais autoridades constituídas da UTFPR para dar segurança jurídica aos atos por eles praticados. Nesse passo, destaque-se, inicialmente, o parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações que determina que *“as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”*. Complementando, o art. 10 da lei nº 10.480/2002 dispõe que *“à Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos”*

5. Contudo, o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, pois a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele. Essa orientação encontra-se no enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas elaborado pela Advocacia-Geral da União.

6. No caso específico de análise de termo aditivo para a inclusão da previsão de possibilidade cessão dos créditos decorrentes da contratação, a atuação da Procuradoria se resume, via de regra, na análise da existência de expressa vedação quanto à cessão de créditos no edital ou no contrato, conforme preleciona o Parecer JL-01/2020, pois a despeito de o art. 19 da IN nº 53, de 08/07/2020, do SECRETÁRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA permitir a operação de crédito dos contratos em andamento, há de se conciliar esta regra com as disposições editalícias que disciplinaram a

licitação, pois se lá estiver vedada a realização de qualquer operação de crédito, a aplicabilidade deste dispositivo normativo encontrar-se-á vedada. Admitir o contrário, seria permitir por meio de aditivo contratual a alteração de regra editalícia que definiu as regras da disputa dentro do possível universo competitivo no certame. Por essas razões, em que pese a determinação contida no Ofício Circular SEI nº608/2022/ME (2614017), entende-se não ser possível admitir a cessão de crédito quando há regra editalícia vedando a realização de qualquer operação de crédito. Logo, nestes casos, afasta-se a aplicabilidade do art. 19 da IN nº 53, de 08/07/2020.

7. Além da conferência sobre a existência da vedação quanto à cessão de créditos no edital ou no contrato, outro ponto que deve ser fiscalizado pelo advogado público é a justificativa para o ato de prorrogação e a existência de autorização da autoridade competente, já que o § 2º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 estabelece que *“toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.”* Ocorre, entretanto, que o ato de justificar a prorrogação do contrato é um ato atinente à atividade administrativa, em cujo mérito o advogado público não deve se imiscuir, principalmente para se pronunciar sobre a suficiência ou pertinência do ato justificador da prorrogação.

8. Como se vê, portanto, na análise do procedimento de prorrogação de contrato de serviços continuados, a atividade do advogado público se resume à verificação do cumprimento de formalidades, cujo atendimento das respectivas exigências é verificado a partir da simples conferência de documentos. A única atividade que poderia escapar a esse entendimento seria a aprovação do termo aditivo, por força do disposto no art. 38, parágrafo único da lei nº 8.666/93. Contudo, mesmo em relação a essa circunstância, destaque-se o enunciado nº 06 do Manual de Boas Práticas Consultivas elaborado pela Advocacia Geral da União, segundo o qual *“a criação de minutas padronizadas de editais e contratos, atualizadas periodicamente, a serem disponibilizadas pelas Unidades Consultivas aos órgãos assessorados é medida de eficiência e de aprimoramento do trabalho jurídico-consultivo.”*

9. Assim, entendo que por se tratar de matéria repetitiva, em que não há nenhuma alteração no teor das cláusulas da minuta do termo aditivo, a ser utilizado em todas as prorrogações idênticas, a aprovação de uma única minuta padrão supre o disposto no art. 38, parágrafo único da lei de licitações, sem a necessidade de aprovação individualizada em cada ato de prorrogação. Porém, surgindo a necessidade de qualquer alteração da minuta padrão a fim de atender ao caso concreto, a autoridade administrativa responsável deverá submeter a alteração pretendida ao crivo da Procuradoria.

10. De outro turno, é de se dizer que a Orientação Normativa nº 55 admite o parecer referencial quando *“o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos”*. No caso específico, o volume de processos no âmbito dos 13 Campi desta Universidade é mais que justificável, tendo em vista que o Ofício Circular SEI nº608/2022/ME (2614017) determina que haja a alteração em todos os contratos desta Universidade. Mesmo que o volume de trabalho ainda não seja tal que inviabilize o trabalho da Procuradoria, a necessidade de análise individualizada de cada procedimento impacta de maneira significativa a celeridade dos serviços administrativos.

11. Feitas essas considerações específicas, é de se dizer que o Tribunal de Contas da União já referendou a possibilidade do parecer referencial, conforme se verifica do Acórdão 2674/2014-Plenário:

É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes.

Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado *“envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”*. Segundo o relator, o cerne da questão *“diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”*. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU *“tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”*, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e *“a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”*, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo

parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que “o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma”. [Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.](#)

12. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se APROVADA a minuta de termo aditivo – SEI 2614021 (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).

13. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação.

À consideração superior.

Curitiba, 22 de março de 2022.

LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO  
PROCURADORA FEDERAL  
PROCURADORA-GERAL DA UTFPR

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23064014222202284 e da chave de acesso b7887685



Documento assinado eletronicamente por LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A3, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 848978970 e chave de acesso b7887685 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A3. Data e Hora: 22-03-2022 13:53. Número de Série: 8452729869188983757. Emissor: AC SOLUTI Multipla v5.