



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

PARECER REFERENCIAL n. 00002/2024/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU

NUP: 23064.002291/2024-15

INTERESSADOS: PROPLAD UTFPR

ASSUNTOS: Prorrogação de Contrato de obra

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 prorrogação de prazos de vigência de contratos de obra.

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. Sobre o objeto do presente pronunciamento, não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei nº 14.133, de 2021 com a Lei nº 8.666, de 1993, Lei nº 10.520, de 2002 e a Lei nº 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei nº 14.133, de 2021 e item 217 do PARECER n. 00002, de 2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 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, de 2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 2019-43, sequencial 460).

7. Assim, para os contratos assinados com fulcro na Lei nº 8.666, de 1993, permanece válido o Parecer Referencial 02/2014 LB-UTFPR/PGF/AGU.

8. No caso específico de análise de termo aditivo de prorrogação dos prazos de vigência de contratos envolvendo obras, a atuação da Procuradoria se resume, via de regra, na análise da tempestividade da prorrogação, por força da interpretação estabelecida pelo PARECER Nº 13/CPLP/DPCONSU/PGF/AGU, que afastou a tese do “*contrato de escopo*” e por via de consequência, pela disposição da Orientação Normativa nº 03 da Advocacia-Geral da União que impõe a obrigatoriedade às consultorias de verificar se “*não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação*”

9. Além da tempestividade da prorrogação e da eventual solução de continuidade do prazo do contrato pelos termos aditivos anteriores, outro ponto que deveria ser fiscalizado pelo advogado público seria a justificativa para o ato de prorrogação e a existência de autorização da autoridade competente. Ainda que não exigido pela Lei nº 14.133/2021 (antigo § 2º do art. 57 da Lei nº 8.666/93) entendo importante que toda prorrogação de prazo deva ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente. 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.

10. Como se vê, portanto, na análise do procedimento de prorrogação de contrato de obra pública, 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. Continua importante destacar 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.*”

11. Assim, entendo que por se tratar de matéria repetitiva, em que não há qualquer alteração no teor das cláusulas da minuta do termo aditivo, a ser utilizado em todas as prorrogações idênticas não há necessidade de aprovação individualizada em cada ato de prorrogação. Porém, surgindo a necessidade de qualquer alteração da minuta padrão afim de atender ao caso concreto, a autoridade administrativa responsável deverá submeter a alteração pretendida ao crivo da Procuradoria.

12. 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 de contratação de serviços continuados no âmbito dos 13 Campi desta Universidade é mais que justificável. 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.

13. 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 Luis de Carvalho, 8/10/2014.](#)

14. Fica o registro, de que caso a Administração entenda de acolher o presente parecer referencial e aplicá-lo nos processos futuros de prorrogação de contratos de obras públicas, na forma da ON 55 da AGU, ainda assim poderá, em qualquer tempo, provocar a atuação dessa Procuradoria Federal nas dúvidas específicas que surgirem.

15. Para os processos em tela a Lei nº 14.133, de 2021 adotou que para instrução processual devem constar os seguintes documentos:

- a) Edital, termo de referência e contrato administrativo;
- b) Caracterização dos serviços;
- c) Manifestação de interesse da contratada na prorrogação;
- d) Demonstração de interesse da Administração, devidamente motivado, na continuidade da execução contratual;
- e) Elaboração de relatório sobre a regularidade da execução do contrato;
- f) Declaração de disponibilidade orçamentária;
- g) Autorização da autoridade administrativa competente;
- h) Demonstração de inexistência de solução de continuidade da vigência contratual e da realização da prorrogação dentro do prazo de vigência contratual;
- i) Comprovação da manutenção das condições exigidas de habilitação;
- j) Certificação da inexistência de suspensão, impedimento, declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública;
- k) Verificação da necessidade de renovação ou atualização da garantia contratual;
- l) Manifestação sobre a existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já pagos ou amortizados no primeiro ano da contratação;
- m) Juntada de mapa de riscos relativos à gestão contratual;
- n) Juntada da minuta de termo aditivo.
- o) publicação no PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 94, I e II, Lei nº 14.133/2021).
- p) Na minuta deverá constar a data-base (Art. 92, V, da Lei nº 14.133/2021).

16. Observo que deve ser verificada a ainda vigente IN SEGES/MP n.05/2017, com suas alterações.

17. É certo que a manutenção de continuidade na relação contratual, como dito, torna obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato, ou seja, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

18. Quanto à tempestividade da prorrogação, a Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Procuradoria Geral Federal editou o PARECER Nº 13/CPLP/DPCONS/PGF/AGU, aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador Geral Federal, no qual se concluiu que é juridicamente impossível a prorrogação de contrato de obra pública, caso já tenha extrapolado o seu prazo de vigência. Foram as seguintes as conclusões:

a) *Considera-se extinto o contrato administrativo que atinge seu prazo final de vigência, ainda que seja classificado como contrato "de escopo";*

b) *Expirado o prazo de vigência e pendente a conclusão do objeto almejado no contrato de escopo, deve-se providenciar a inserção da parte remanescente em novo contrato administrativo, o qual deverá ser precedido de licitação ou enquadrado em alguma hipótese de dispensa ou inexigibilidade;*

c) *A dispensa de licitação do art. 24, IV da Lei nº 8.666/93 pode ser utilizada mesmo nos casos em que o prazo de vigência do contrato de escopo tenha expirado por desídia da Administração, desde que cumpridos os requisitos do dispositivo legal e recomendada a apuração de responsabilidade de quem deu causa à situação emergencial;*

d) *A execução do contrato extinto, seja ele de escopo ou de execução continuada, configura contrato verbal, aplicando-se a ON/AGU nº 04/2009, que determina o pagamento por meio de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59 da Lei nº 8.666/93;*

e) *É vedada a realização de outros contratuais, tais como prorrogação ou rescisão, de contrato administrativo extinto por decurso do prazo de vigência.*

19. Portanto, tratando-se de parecer devidamente aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador Geral Federal, passamos a adotar o respectivo entendimento no âmbito da Procuradoria Federal junto a UTFPR, nos exatos termos estabelecidos pelo art. 3º da Portaria/PGF nº 424 de 16 de julho de 2013.

20. Assim, caso a autoridade administrativa adote o presente parecer referencial, por ocasião de cada prorrogação contratual, deverá certificar se não houve solução de continuidade do prazo de vigência em razão dos termos aditivos anteriores, como também, deverá diligenciar para que o termo aditivo seja assinado, impreterivelmente, até o último dia de vigência do contrato.

21. Em relação à contagem do prazo, nos contratos cujo prazo é fixado em meses ou anos, o prazo conta-se data a data, ou seja, vencem na data idêntica, no ano ou mês seguinte, conforme o caso. Nesse sentido, a Câmara Permanente de Licitações da Advocacia Geral da União emitiu o Parecer nº 06/2014/CPLP/DEPCONSU/PGF/AGU, devidamente aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador Geral Federal, em 18/09/2014, no qual foram unificadas as regras para contagem de prazos e prorrogação dos contratos no âmbito da Administração Pública Federal, tendo ficado consignado que "*sendo assim, se um contrato tem início em determinado dia, o prazo de vigência começará a ser computado do próximo dia útil e, se o prazo for em meses ou anos, expira-se no dia de igual número do de início, ou no imediato se faltar exata correspondência (art. 132, §3º, do Código Civil).*" Essa é regra constante do art. 66, § 3º da Lei nº 9.784/99:

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.

22. Continuando, exemplificou que "*se a vigência de 12 meses de um contrato administrativo iniciou em 31.05.2012, o seu termo final (dies ad quem) será 31.05.2013, podendo ser prorrogado até esta data, e assim sucessivamente, ou seja, 31.05.2014, 31.05.2015, 31.05.2016, até completar 60 meses, em 31.05.2017.*"

23. Caso o prazo tenha sido fixado em dias, aplica a regra do art. 183 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 183. Os prazos previstos nesta Lei serão contados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento e observarão as seguintes disposições:

I - os prazos expressos em dias corridos serão computados de modo contínuo;

II - os prazos expressos em meses ou anos serão computados de data a data;

III - nos prazos expressos em dias úteis, serão computados somente os dias em que ocorrer expediente administrativo no órgão ou entidade competente.

§ 1º Salvo disposição em contrário, considera-se dia do começo do prazo:

I - o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação na internet;

II - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a notificação for pelos correios.

§ 2º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente, se o expediente for encerrado antes da hora normal ou se houver indisponibilidade da comunicação eletrônica.

§ 3º Na hipótese do inciso II do **caput** deste artigo, se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, considera-se como termo o último dia do mês.

24. O relatório técnico deverá pronunciar-se sobre a ocorrência de eventual descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, para fins de avaliação pelo gestor da conveniência e oportunidade da renovação contratual. Caso tenham ocorrido eventos relevantes à gestão contratual, o mapa de riscos deverá ser devidamente atualizado pelos servidores responsáveis pela fiscalização (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

25. Observe-se que havendo a inadimplência para com obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, não é demais destacar o poder de retenção de créditos para fins de pagamento direto das verbas devidas aos empregados na forma dos §2º, art. 8º, do Decreto n. 9.507/2018, ou ainda as retenções de créditos autorizadas pelo termo de referência/contrato e pelo art. 66 da IN SEGES/MP nº 05/2017.

26. A Administração deve juntar ao processo manifestação técnica conclusiva atestando a vantajosidade da prorrogação, com indicação da metodologia utilizada para verificação dos custos e condições mais vantajosas, certificando o cumprimento da IN n. 05/2014/SLTI.

27. Se for o caso, a Administração deve juntar manifestação técnica explicitando as razões por que está dispensando a realização de pesquisa de preços, observando-se que para contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a pesquisa de preços restará dispensada se cumpridas as condições do item 7 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017.

28. Quanto à exigência de manutenção das condições de habilitação (arts. 92, XVI, da Lei 14.133/2021), a Administração deve juntar o extrato atualizado do SICAF, atentando para eventuais certidões que estejam vencidas ou com prazo próximo do vencimento, as quais deverão ser apresentadas dentro de suas respectivas validades.

29. Além do SICAF, a Administração Pública deve fazer consultas aos extratos atualizados do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, do Sistema Inabilitados e Inidôneos do TCU e do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ.

30. Destaca-se que a Administração Pública não poder celebrar contratos com entidades sancionadas com a proibição de contratar com o Poder Público, a suspensão/impedimento em toda a Administração Pública Federal ou a declaração de inidoneidade.

31. Como já observado em diversas manifestações desta Procuradoria, quanto à indicação de recursos orçamentários, a Administração deve atestar a disponibilidade orçamentária para o presente exercício, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa executada em exercício futuro, serão indicadas em termos aditivos ou apostilamentos futuros. (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017).

32. Observo, ainda a necessidade de a Administração verificar se há necessidade de renovação ou complementação da garantia de acordo com o valor atual da contratação e providenciar a publicação do extrato de termo aditivo no PNCP.

33. Por fim, tem-se que a minuta de termo aditivo deve conter cláusulas que tratem sobre:

- o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- o prazo de vigência da prorrogação, limitado ao prazo de vigência inicial e ao período máximo de duração legal (arts. 105, 106 e 107 Lei nº 14.133/2021);
- o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;
- a indicação do crédito e do respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, coma declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura;
- a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;

- local, data e assinatura das partes.

34. Ressalta-se que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

35. 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, consideram-se APROVADAS as respectivas minutas de termo aditivo.

36. 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.

Curitiba, 07 de fevereiro de 2024.

LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO
PROCURADORA FEDERAL
PROCURADORA-GERAL DA UTFPR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23064002291202415 e da chave de acesso 0688b4dd



Documento assinado eletronicamente por LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, 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 1403278627 e chave de acesso 0688b4dd no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-02-2024 14:20. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
