



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
PROCURADORIA - UFAL
MACEIÓ - REITORIA DO CAMPUS A.C. SIMÕES

PARECER REFERENCIAL n. 00017/2018/PROC/PFUFAL/PGF/AGU

NUP: 23065.038662/2018-31

INTERESSADOS: PROGINST - UFAL

ASSUNTOS: PRORROGAÇÃO

I - ADMINISTRATIVO. ANÁLISE REFERENCIAL DE MINUTAS DE TERMOS ADITIVOS DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE CONTRATOS DE CESSÃO DE USO DE BENS IMÓVEIS DESTA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR.

II - PARECER REFERENCIAL, EMITIDO SOB RESPALDO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N. 55 E DA PORTARIA PGF N. 262/2017, E DA PORTARIA PGF Nº 262/2017.

III - MATÉRIA ANTES SUBMETIDA À PROCURADORIA FEDERAL DE MODO RECORRENTE, POR FORÇA DO DISPOSTO NO ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.666/1993, ENSEJANDO ORIENTAÇÕES REPETIDAS, TRADUZIDAS EM MANIFESTAÇÕES PADRONIZADAS.

IV - POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL EM PROCESSOS LICITATÓRIOS ADMITIDA EXPRESSAMENTE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO N. 2.674/2014-PLENÁRIO.

V - DISPENSA DE REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO JURÍDICO, DESDE QUE A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA RESPONSÁVEL ATESTE QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AO PRESENTE PARECER E QUE TODAS AS RECOMENDAÇÕES DESTA MANIFESTAÇÃO RESTARAM ATENDIDAS. NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO E DA PRÓPRIA ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO.

Magnífica Reitora da Universidade Federal de Alagoas,

I - DA PERTINÊNCIA E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. Em observância ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, a Administração da Universidade Federal de Alagoas junto à qual oficia esta Procuradoria Federal vinha encaminhando a este órgão jurídico, sistematicamente, minutas de editais e respectivos anexos, referentes a pregões eletrônicos para aquisição de bens.
2. Dos registros extraídos a partir dos sistemas da Advocacia-Geral da União e dos arquivos da Procuradoria Federal junto à Fundação Universidade de Alagoas, é possível constatar que, em tais casos, **as manifestações a cargo deste órgão sempre seguiram um determinado padrão**, incorporando orientações não apenas no mesmo sentido mas, em regra, sob termos idênticos.
3. Advocacia-Geral da União, a que se subordina esta PF-UFAL hierárquica e tecnicamente, autorizou, por meio da ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, a emissão de manifestações jurídicas referenciais, destinadas ao exame das questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Em tais circunstâncias, ficam dispensadas as análises

individualizadas, "desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação". Veja-se o teor da mencionada Orientação Normativa:

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Trata-se de Orientação em perfeita harmonia com o princípio da eficiência, permitindo viabilizar o adequado enfrentamento de questões de baixa complexidade jurídica que, não obstante, costumam avolumar-se nos órgãos da AGU, dificultando a dedicação de seus membros às questões jurídicas de maior relevância.

5. Mais recentemente, o Exmo. Procurador-Geral Federal fez publicar a Portaria nº 262, de 5 de maio de 2017 (D.O.U. de 17.05.2017, nº 93, Seção 1, página 5), regulando a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, no desempenho das atividades de consultoria jurídica.

6. A expedição de manifestação jurídica referencial compatibiliza-se perfeitamente com a realidade dos processos licitatórios - pelo menos os de menor complexidade -, dos quais emergem normalmente situações jurídicas idênticas e recorrentes e, conseqüentemente, análises repetitivas. Não por outra razão o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 2674/2014-Plenário, a seguir transcrito, referendou a hipótese de parecer referencial em tais casos:

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).

7. No âmbito da Universidade Federal de Alagoas, há um fluxo cada vez maior de processos licitatórios, notadamente de pregões eletrônicos para aquisição de bens, como resultado do considerável crescimento que a entidade mantida pela UFAL vem experimentando nos últimos anos, envolvendo a criação de novos cursos de graduação e pós-graduação, a ampliação dos projetos de pesquisa e extensão, a celebração de mais convênios e parcerias diversas, a deflagração de vários concursos públicos e processos seletivos, a realização de obras, tudo para atender às necessidades das diversas unidades acadêmicas e órgãos suplementares - - na Capital do Estado de Alagoas e pólos no interior, que **planejam e licitam de forma descentralizada**. Embora louvável todo esse crescimento, é certo que se eleva, na mesma medida, o número de processos licitatórios tramitados para a Procuradoria Federal, com impacto significativo na atuação do órgão jurídico que, atualmente, conta com quadro reduzido de Procuradores Federais.

8. Os processos administrativos de interesse da UFAL, voltados para as compras de bens, tinham, muitas vezes, sua celeridade comprometida em razão da necessidade de atenção da Procuradoria Federal a outras matérias ou os relevantes no âmbito de sua competência, especialmente a absoluta priorização que deve ser conferida às questões judiciais, que envolvem prazos improrrogáveis. De par com essa realidade, é inegável que as análises de editais de pregão eletrônico para a aquisição de bens, além de ensejarem contratações de menor complexidade, invariavelmente resultavam em análises repetitivas, inclusive porque as minutas respectivas normalmente atendem a modelos padronizados, disponibilizados pela própria Advocacia-Geral da União.

9. Diante desse cenário, esta Procuradoria Federal propôs recentemente à Administração da UFAL, o **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2018/PROC/PFUFAL/PGF/AGU**, que foi acolhido e implementado, permitindo desde então **maior eficiência do órgão jurídico e, conseqüentemente, da própria atividade administrativa**, sem prejuízo da possibilidade, devidamente ressalvada, de que procedesse o órgão jurídico à análise jurídica individualizada de qualquer caso que, eventualmente, escapasse ao padrão antes tratado.

10. Assim, propõe-se o presente com ampliação para incluir os casos de Minutas de Prorrogação de Concessão de Espaço Físico desta IFES.

11. Relatados, opino.

II - PRELIMINARMENTE

12. Preliminarmente, cumpre-nos registrar que cabe a este Órgão Jurídico de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União - Órgão classificado pela CF/88 como "Função Essencial à Justiça -, à luz do que dispõe o art. 131, da Constituição Federal de 1988, e o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002 c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa.

13. Devemos alertar sempre para a necessidade de demonstrar o interesse público dentro dos princípios da Administração Pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, cabendo a esta Procuradoria apenas a análise da legalidade da instrução processual e a aprovação das minutas, conforme determina o parágrafo, do art. 38, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - LLCA. Bem assim, que a presente manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe.

14. Cabe-nos, também, manifestar que não é da competência desta Procuradoria apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnicas explicitadas para justificar as alterações do Contrato.

III- DAS RECOMENDAÇÕES GERAIS PARA OS ADITAMENTOS DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE CONTRATOS DE CESSÃO DE IMÓVEIS DESTA IFES

15. A presente abordagem restringe-se às questões jurídicas que envolvam exclusivamente análises de Minutas de Prorrogação de Prazo de Contratos de Cessão de Bens Públicos desta IFES. Acrescente-se, outrossim, que

esta abordagem não considera senão os aspectos cuja análise compete efetivamente à Procuradoria Federal, ou seja, aqueles estritamente jurídicos que se relacionam à análise em foco, excluídas, portanto, questões de natureza técnica diversa, que fogem à competência deste órgão jurídico, conforme orientação extraída do Enunciado correspondente à Boa Prática Consultiva nº 07, constante do Manual de Boas Práticas Consultivas publicado pela Advocacia-Geral da União.

16. Em relação a tais questões, parte-se do pressuposto de que as autoridades tenham sido assessoradas pelas áreas técnicas competentes, municiando-se dos conhecimentos e informações imprescindíveis para a adequação da aquisição pretendida às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. Há de se presumir, pois, que as especificações técnicas inseridas nos elementos de cada processo, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido determinadas pelo setor competente com base em parâmetros técnicos objetivos, atendendo à legislação, para a melhor consecução do interesse público.

17. Feita essa breve digressão, temos que nos processos recorrentes de destacada matéria analisados por esta PF UFAL, deve constar Cláusula (em geral, a Sétima) permitindo que sua prorrogação ocorra, uma vez observadas as condições nela fixadas, se houver interesse das partes, de acordo com a legislação em vigor, *in verbis*:

7. CLÁUSULA SÉTIMA – DA VIGÊNCIA

7.1. Este Contrato terá vigência de 01 (um) ano, contado da data da sua assinatura.

7.2. O indicado prazo poderá ser prorrogado, a critério das partes, por igual período, até o limite de 05 (cinco) anos consecutivos, através de correspondentes Termos Aditivos ao Contrato.

18. O fato é que do ponto de vista legal, não há regra específica que autorize e defina critérios para prorrogação do prazo de vigência dos contratos de cessão de uso de espaço público. Diante de tal lacuna, o Tribunal de Contas da União manifestou-se no sentido da aplicação analógica das regras contidas na Lei n. 8666/93, no que se refere à prorrogação contratual. Leia-se:

9. *Verifica-se, ainda, a necessidade de fixação de um prazo de vigência para o contrato, tendo em vista que o § 3º do artigo 57 da Lei de Licitações preceitua que 'é vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado'.* 10. *Apesar dessa exigência, há uma lacuna no ordenamento jurídico sobre a duração dos contratos de concessão de uso de área pública. A Administração utiliza com frequência o inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, que trata da prestação de serviços de natureza contínua. A Câmara dos Deputados também procedeu dessa forma em seus contratos de concessão para restaurantes e lanchonetes.* 11. *Entretanto, a outorga de uso de área pública para o particular não se confunde com a prestação de serviços por terceiros. Nessa, há um vínculo contratual que tem por objeto a prestação de serviços para a Administração. Por outro lado, na outorga de uso de área pública, um espaço é disponibilizado para que o particular possa explorá-lo nas condições estabelecidas, e não há serviços prestados para o órgão.* 12. *Logo, em princípio, a duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses, relativa aos serviços de natureza contínua, não seria aplicável aos contratos de concessão de área pública, conforme entendimento proposto pela equipe de auditoria (fl. 32 item 14.1.c).* 13. **Porém, a ausência de uma regra clara para esses prazos pode ser prejudicial ao bom funcionamento do instituto de concessão.** *A duração restrita ao exercício financeiro é demasiadamente curta para os estímulos realizados em restaurantes. Por outro lado, a falta de um limite claro pode ocasionar abusos e favorecimento de empresas. É oportuno, por conseguinte, considerar regular a utilização dos prazos constantes do inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93 na outorga de uso de áreas públicas para restaurantes e lanchonetes. (Acórdão nº 1.443/2006 – Plenário)*

19. Transcreve-se, pois, o epígrafado dispositivo legal, no qual verifica-se que devem ser mantidas as condições vantajosas para a Administração, bem como que a prorrogação de prazo está limitada à 60 (sessenta) meses; além disso, a prorrogação deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

(...)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

20. Assim, presente no processo o interesse justificado na prorrogação com prévia autorização da Autoridade Reitoral, importante que conste a seguinte documentação mínima apta a revelar se tal pretensão encontra óbice consistente de possível impedimento por parte do(a) contratado(a):

- a) justificativa por escrito para a prorrogação;
- b) prévia autorização pela Autoridade Reitoral;
- c) manifestação da contratada, concordando com a prorrogação contratual;
- d) consulta ao SICAF;
- e) certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNJ;
- f) certidão negativa de débitos trabalhistas;
- g) certidão de nada consta no TCU
- h) consulta ao Cadastro Nacional de Empresas inidôneas e Suspensas, sem registro de ocorrências.

21. Cabe registrar, ainda, a necessidade de estar presente manifestação do setor responsável pela fiscalização do contrato respectivo que se pretende prorrogar, em que conste que o(a) contratante encontra-se adimplente junto à UFAL, não havendo quaisquer fatos que o(a) desabonem.

22. No mais, deve a UFAL, ao final, dar publicidade ao ajuste, conforme o disposto no art. 61, parágrafo único da Lei nº 8.666/93.

IV - CONCLUSÃO

23. Por todo o exposto, deverão as Minutas de Termo Aditivo que tenham por objeto exclusivo a prorrogação de prazo de vigência de contrato de cessão de espaços físicos, bem como tratem de reajuste nos termos de índice constante do respectivo contrato, subordinar-se ao atendimento das orientações constantes deste Parecer, sem prejuízo da necessidade de observância dos princípios e normas aplicáveis, de par com todas as cautelas de praxe.

24. Com efeito, os processos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada deverão, doravante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente **ateste o cumprimento das orientações acima exarada - antes da assinatura da Minuta pela Autoridade Reitoral** - de forma que reste claro que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, tendo havido ao final seu atendimento pela Administração.

25. Não sendo o caso, ou mesmo persistindo dúvida de cunho jurídico, o processo deverá ser remetido a esta PF/UFAL para exame individualizado, mediante esclarecimento das peculiaridades envolvidas e/ou formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da OS CONJUNTA N.º 01/GR/PF-UFAL, de 03 de dezembro de 2013.

26. À PROGINST, para ciência e providências.

Maceió, 27 de dezembro de 2018.

FABRÍCIO DE MEDEIROS CABRAL LIMA
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL/UFAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23065038662201831 e da chave de acesso ce7a1185

Documento assinado eletronicamente por FABRÍCIO DE MEDEIROS CABRAL LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 211048395 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRÍCIO DE MEDEIROS CABRAL LIMA. Data e Hora: 27-12-2018 12:22. Número de Série: 8235808947351875350. Emissor: AC CAIXA PF v2.