



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº06/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.001636/2014-18

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de licitações e contratos administrativos instituída pela Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO. FORMA DE CONTAGEM DO PRAZO DE VIGÊNCIA

I - Contagem de Prazo de vigência contratual. Manutenção do entendimento firmado pelo Parecer nº 345/PGF/RMP/2010. Proposta de exemplo prático a ser adotado pelas autarquias e fundações.

II - A vigência contratual deve iniciar com a assinatura do contrato ou na data nele indicada, ainda que anterior ou posterior à publicação do extrato de que trata o art. 61, parágrafo único da lei nº 8.666/93.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos (CPLC), através da portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Tendo presente estes objetivos, foi distribuído a este subscritor o processo em epígrafe, contendo pedido de uniformização de entendimento jurídico encaminhado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes.

3. Através do Parecer nº 0545/2013/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU, aquela unidade da PGF sustenta haver necessidade de pronunciamento por parte do Departamento de Consultoria da PGF para que se uniformize o entendimento a ser adotado a propósito do prazo de vigência dos contratos e seus termos aditivos.

4. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

5. É o relatório.

I – DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO PARECER Nº 345/PGF/RMP/2010

6. Como já restou pontuado na manifestação produzida pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – PFE-ICMBIO, a Procuradoria-Geral Federal já possui manifestação sobre o tema, consubstanciada no Parecer nº 345/PGF/RMP/2010, cuja conclusão é reproduzida abaixo:

13. ISTO POSTO, com base nas razões retro, forte no inciso I do § 2º do artigo 11 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, entende-se, para efeito de uniformização de entendimento, no tocante a forma de contagem dos prazos de vigência contratual, que esses são contados considerando-se os dias inicial e final da vigência do ajuste, excetuando-se na hipótese de o ajuste trazer expressamente o dia do termo final.

7. Ocorre que a despeito da clareza e correção da manifestação ora referenciada, a celebração e execução dos ajustes no dia-a-dia das autarquias e fundações ainda tem produzido dúvidas e incorreções, como aquela apontada pela área técnica do ICMBIO, razão pelo que julgamos oportuna a revisitação ao tema em questão.

8. Destaca a PFE-ICMBIO que a unidade técnica identificou uma possível divergência entre a orientação jurídica acima destacada e a observação constante no modelo de contrato elaborado pela comissão de atualização da Consultoria-Geral da União disponível na página da internet da Advocacia-Geral da União, abaixo reproduzida:

Sobre a vigência do Termo de Contrato de prestação de serviços contínuos, pode ultrapassar o exercício financeiro, como no exemplo a seguir, totalizando 60 (sessenta) meses: vigência com início em 15.10.2011 e encerramento em 14.10.2012; • primeira prorrogação, de 15.10.2012 a 14.10.2013; • segunda prorrogação, de 15.10.2013 a 14.10.2014; • terceira prorrogação, de 15.10.2014 a 14.10.2015; • quarta prorrogação, de 15.10.2015 a 14.10.2016. Neste exemplo, todas as prorrogações devem ser celebradas até 14.10 de cada ano.

9. Com efeito, observando orientações contidas no Parecer nº 345/PGF/RMP/2010, o prazo de vigência dos contratos deverá ser contado data-a-data, em observância às disposições contidas no art. 132 do Código Civil e Lei Federal nº 810, de 6 de setembro de 1949, salvo indicação expressa do “*dies ad quem*” no próprio termo.

10. Ocorre que a observação contida no termo de contrato padronizada pela AGU recomenda que o encerramento do prazo de vigência aconteça em dia anterior ao dia de início de vigência do termo aditivo de prorrogação precedente, o que aparentemente destoa da orientação contida no mencionado parecer.

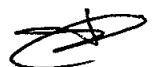
11. Assim, pontuada a aparente divergência entre a orientação jurídica plasmada no mencionado parecer e aquela veiculada pela Comissão de atualização responsável pela elaboração e atualização da minuta de contrato da Advocacia-Geral da União, insta revisitarmos o tema de modo a conferir segurança jurídica aos contratos Administrativos.

II – DA FORMA DE CONTAGEM DE PRAZOS CONTRATUAIS

12. De pronto, destacamos a importância do tema, tendo em vista ser a contagem do prazo de vigência contratual fundamental para a correta aplicação da Orientação Normativa 3 da AGU, que assim dispõe:

NA ANÁLISE DOS PROCESSOS RELATIVOS À PRORROGAÇÃO DE PRAZO, CUMPRE AOS ÓRGÃOS JURÍDICOS 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.

13. Dessa forma, somente durante a vigência do contrato é que se faz possível a prorrogação contratual, e caso haja expiração do prazo, necessário se faz a formalização de uma nova avença contratual, precedida de licitação ou mediante contratação direta.



14. No lapso de tempo computado, prevalece a regra que determina a exclusão do primeiro dia e inclusão do dia do vencimento.

15. Esta regra encontra-se harmonizada tanto no plano material¹ como processual, estando prevista no Código Civil (artigo 132) no Código de Processo Civil (artigo 184), e na Lei 9784/99 (art. 66) em textos quase idênticos:

Art. 132. Salvo disposição legal ou convencional em contrário, computam-se os prazos, excluindo o dia do começo, e incluindo o do vencimento.

Art. 184. Salvo disposição em contrário, computar-se-ão os prazos, excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento.

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.

16. Entende-se que tal regra deve ser levada em consideração, devendo haver uma leitura em conjunto do § 3º do art. 132 do Código Civil, com o seu caput:

§ 3º Os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência.

17. A vinculação entre o art. 132, caput, do Código Civil e seu § 3º é de uma relação de genérico/específico, onde o caput estabelece os contornos gerais de um mandamento, e os parágrafos explicitam aspectos ou desdobramentos da hipótese.

18. Não há qualquer antinomia, ou necessidade de harmonização entre tal dispositivo do Código Civil com o art. 57, II da Lei 8666/93, na medida em que a contagem de prazo de vigência de um contrato administrativo não difere dos demais contratos regidos pelo Direito Privado, conforme reza o art. 54 da Lei 8666/93.

19. 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).

20. Sobre a contagem de prazos, registre-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça a respeito do tema que, apesar de tratar de prescrição, mutatis mutandis, aplica-se ao caso, pois a diferenciação da contagem de prazos no direito material e de direito processual foi superada, considerando o direito positivo reproduzido acima:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO INEXISTENTE. APLICAÇÃO DE TAXA SELIC. 1. A contagem do prazo prescricional deve considerar o sistema adotado pelo CPC: não se conta o dia do início do seu curso e inclui-se o último. Em consequência: a contagem do prazo quinquenal faz-se por anos, contados do dia do início (considerando o dia útil seguinte) e o dia do mês correspondente do ano em que se findar. 2. Ação distribuída em 1º de setembro de 2003. Ato apontado como ilícito consumado em 1º de setembro de 1988. Demora da citação por motivos inerentes ao mecanismo da justiça.²

21. Por exemplo, 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. É o que se extrai de Diógenes Gasparini³ :

Destarte, a partir da assinatura diz-se que o contrato está em vigor e assim permanecerá até o último dia de sua vigência ou até o dia de sua rescisão. Contam-se, portanto, o dia inicial e final da vigência do ajuste. Assim, se o contrato foi assinado no dia 2 de julho de 2001, pelo prazo de um ano, terminará em 2 de julho de 2002. (...) A contagem do prazo contratual não observa as regras de contagem dos prazos processuais ou os do

¹ A exceção a esta regra são os prazos penais, conforme disposto no art. 10 do Código Penal.

² STJ - RECURSO ESPECIAL - 825915/MS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/04/2008, DJe 21/05/2008.

³ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 13ª ed. Saraiva: São Paulo. 2008. p. 700.

procedimento administrativo estabelecidos na Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública. Destarte, estando em vigor e em condições de produzir os efeitos desejados pelas partes, embora, em inúmeras vezes, esses efeitos estejam contidos, aguardando para desencadear o acontecimento de um termo (data) ou condição (aprovação pela autoridade competente). Quando isso ocorre, o contrato está em vigor, mas ineficaz quanto à produção de seus efeitos. A vigência extingue-se com o contrato.

22. Destarte, reafirmamos a orientação expedida pelo Parecer nº 345/PGF/RMP/2010 que recomenda a contagem data-a-data, destacando não haver qualquer prejuízo a coincidência do último dia do prazo de vigência do contrato original, com o primeiro dia de vigência do termo aditivo de prorrogação subsequente.

III – DA PUBLICAÇÃO COMO CONDIÇÃO À EFICÁCIA

23. Ainda relacionado ao tema pertinente à vigência dos contratos administrativos, passaremos a tratar da relação estabelecida pelo legislador entre o início da vigência contratual e a publicação do extrato do contrato na imprensa oficial, em decorrência do quanto estabelecido pelo art. 61 da Lei nº 8.666/93, abaixo reproduzido:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

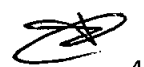
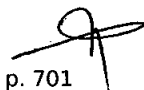
24. Como é consabido o prazo de vigência contratual tem por finalidade determinar o período de tempo durante o qual um contrato administrativo se apresenta como obrigatório para as partes. Já a eficácia consiste na potencialidade de produção de efeitos do contrato. Eis a lição do Mestre Marçal Justen Filho⁴, que esclarece bem esta relação:

Eficácia e vigência

Eficácia e vigência não são expressões sinônimas, mas há relação entre ambos os institutos. Para ou fins ora estudados, a vigência consiste no período de tempo durante o qual um contrato administrativo se apresenta como obrigatório para as partes. A eficácia significa a potencialidade de produção de efeitos do contrato. Quando a lei estabelece que a publicação é condição de início de eficácia do contrato administrativo, isso acarreta que a própria vigência não se inicia antes da publicação. Isso não equivale a afirmar que a vigência se inicie na data da publicação. Até é possível que a vigência se inicie em data posterior à publicação. Basta que o contrato preveja o início de sua vigência para momento futuro, dando-se a publicação com uma certa antecedência. Ressalve-se que a cláusula contratual que fixar o início de vigência de modo incompatível com a regra do art. 61, parágrafo único, deverá ser interpretada adequadamente. Enquanto não se produzir a publicação, não pode ter início a vigência. É possível afirmar, por isso, que a data da publicação prevalecerá sobre a redação formal do instrumento contratual se esta fixar início de vigência em momento anterior à publicação do extrato na imprensa. (grifos nossos)

25. Como visto, defende o administrativista que os prazo contratuais deverão ser computados a partir da data da publicação e, não, a partir da data da assinatura. Por sua vez, consta expresso acatamento da tese exposta acima pelo Tribunal de Contas da União no acórdão nº 1.248/2007 – Plenário.

⁴ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 2008, p. 701



26. Ocorre que, a nosso viso, o acatamento acrítico e indistinto deste entendimento produz sérios revezes ao planejamento da execução contratual, condicionando a execução do objeto contratado a um momento incerto no futuro. Esta é a lição extraída da Doutrina de Lucas Rocha Furtado⁵, abaixo reproduzida:

A Administração Pública deve, portanto, sempre providenciar a publicação do extrato do contrato em órgão de divulgação oficial, condição legal para que possam ser efetuados pagamentos. Caso sejam realizados pagamentos decorrentes da execução de contratos celebrados pela Administração sem que tenha sido providenciada a devida publicação do seu extrato, viola-se, sem dúvida, a exigência do parágrafo único do art. 61 da lei nº 8.666/93, que impõe a publicação do extrato como condição de eficácia da avença, devendo, no entanto, esse tipo de ilegalidade ser tida como de caráter formal, pois que em nada afeta ou compromete a execução e a validade do contrato. Deve, no entanto, essa irregularidade acarretar a responsabilidade dos agentes administrativos que praticaram tal ilegalidade.

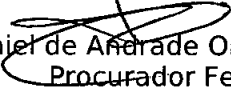
Nessa linha, sendo de natureza formal a falha caracterizada pelo atraso na publicação do extrato, ainda que deva ser evitada, não deve retardar o início da vigência contratual, pois a publicação apenas confere eficácia ao contrato, reputando como válidos os atos praticados com base no instrumento contratual assinado. (grifo nosso)

27. Assim, conclui-se que os termos de contrato não devem condicionar o início de sua vigência à publicação do extrato de que trata o art. 61, parágrafo único da lei nº 8.666/93, mas indicar como início de sua vigência a data de sua assinatura ou de prazo expressamente indicado no instrumento contratual ainda que anterior ou posterior à publicação.

III – CONCLUSÃO


28. Desse modo, ante tudo o que foi exposto acima, concluímos:

- a) Permanecem válidas e atuais as conclusões do Parecer nº 345/PGF/RMP/2010, devendo a contagem dos prazos contratuais se pautar pelo exemplo indicado no item 19 desta manifestação, respeitando-se o sistema data-a-data.
- b) Ademais, para fins de uniformização, recomendamos que os termos de contrato devem indicar como início de sua vigência a data de sua assinatura ou outra data expressamente apontada no instrumento contratual, ainda que anterior ou posterior à publicação, não se devendo condicionar o início de sua vigência à publicação do extrato de que trata o art. 61, parágrafo único da lei nº 8.666/93.

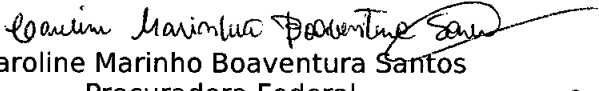

Daniel de Andrade Oliveira Barral
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013)


Alessandro Quintanilha Machado
Procurador Federal



Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal



Ana Carolina de Sá Dantas
Procuradora Federal

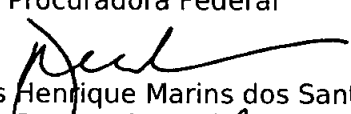

Caroline Marinho Boaventura Santos
Procuradora Federal

⁵ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 2. Ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 498-499

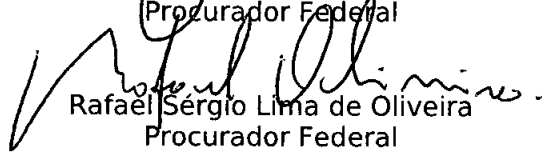
⁶ No mesmo sentido: FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contrato – vigência – publicação ou assinatura? Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 5, n. 54, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=35826>>. Acesso em: 1 abr. 2014.

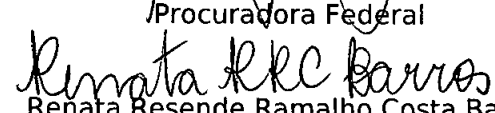

Daniela Silva Borges
Procuradora Federal


Diego da Fonseca
Procurador Federal


Douglas Henrique Marins dos Santos
Procurador Federal

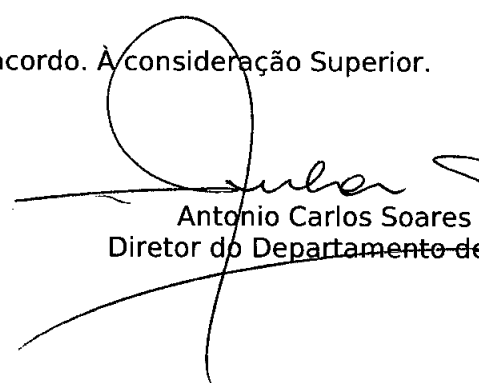

Fábila Moreira Lopes
Procuradora Federal


Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal


Renata Resende Ramalho Costa Barros
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 18 de setembro de 2014.



Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 06 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 18 de setembro de 2014.


MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 69 /2014

- 1) Permanecem válidas e atuais as conclusões do Parecer nº 345/PGF/RMP/2010, devendo a contagem dos prazos contratuais se pautar pelo sistema data-a-data;
- 2) Os termos de contrato devem indicar como início de sua vigência a data de sua assinatura ou outra data expressamente apontada no instrumento contratual, ainda que anterior ou posterior à publicação, não se devendo condicionar o início de sua vigência à publicação do extrato de que trata o art. 61, parágrafo único da lei nº 8.666/93.