



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
CEARÁ
PROCURADORES

RUA JORGE DUMAR, 1703 - JARDIM AMÉRICA- CEP: 60410-426 - FONE (85) 3401.2326

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2022/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU

NUP: 00819.000577/2015-91

INTERESSADOS: IFCE INSTITUTO FEDERAL DE EDUCACAO CIENCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO CEARA

ASSUNTOS: CONCURSO

I - ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR. PROFESSOR SUBSTITUTO. CONTRATO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA. ARTIGO 4º DA LEI Nº. 8.745/93. POSSIBILIDADE DE VIABILIZAR A ALTERAÇÃO. TERMO ADITIVO. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 03/2009.

II - PARECER REFERENCIAL, EMITIDO SOB O RESPALDO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N. 55/2014 E DA PORTARIA PGF N. 262/2017.

III - MATÉRIA SUBMETIDA À PROCURADORIA FEDERAL DE MODO RECORRENTE, ENSEJANDO ORIENTAÇÕES REPETIDAS, TRADUZIDAS EM MANIFESTAÇÕES PADRONIZADAS.

IV - 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.

Senhor Procurador-Chefe,

I - RELATÓRIO

- DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

1 - 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.

2. Com o fim de disciplinar a "elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica", a PGF editou a Portaria nº 262, de 05/05/2017.

3. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, "considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos".

4. A manifestação jurídica referencial se constitui, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, que passa a prescindir da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica específica.

5. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

6. Relevante destacar a necessidade de observância dos requisitos estabelecidos pela Portaria nº 262, de 05/05/2017, para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. Nesse contexto, a análise da regularidade de propostas de prorrogação, em razão de necessidade da Administração, do prazo de vigência de contratos de professor substituto, celebrados em face de necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº. 8.745/93, representa grande volume de processos do IFCE e requer simples verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Portaria PGF nº 262, de 05/05/2017.

8. Então, o presente Parecer Referencial se aplica às hipóteses de prorrogação do prazo de vigência de contratos de Professor Substituto, de acordo com o artigo 4º, parágrafo único, inciso I, da Lei nº. 8.745/93.

9. O órgão assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017.

10. Registre-se que a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

11. Em observância ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará tem encaminhado a este órgão jurídico, sistematicamente, processos que envolvem análise acerca da possibilidade de prorrogação, em decorrência de necessidade temporária de excepcional interesse público, do prazo de vigência de contratos de professor substituto.

12. No âmbito do Instituto assessorado, há um fluxo cada vez maior de processos, como resultado do considerável crescimento que a entidade vem experimentando nos últimos anos, envolvendo a criação de novos *campi*, cursos de graduação e pós-graduação, ampliação dos projetos de pesquisa e extensão, celebração de convênios e parcerias diversas, deflagração de concursos públicos e processos seletivos diversos etc., de modo a suprir as necessidades das diversas unidades acadêmicas e órgãos suplementares.

13. Embora seja extremamente desejável todo esse crescimento, é certo que se eleva, na mesma medida, o número de processos encaminhados a esta Procuradoria Federal, com impacto significativo na atuação do órgão jurídico.

14. Nesse sentido, constata-se que a análise jurídico-formal de cada uma das minutas de contratos e termos aditivos compromete considerável tempo dos procuradores oficiais, muitas vezes em detrimento de outros processos ou casos relevantes no âmbito da competência deste órgão consultivo, assim como demanda a movimentação de processos pela Administração. Todo esse processo resulta em aumento de custo e tempo, fatores considerados para a decisão de elaboração desta manifestação referencial.

15. Como se disse acima, a Advocacia-Geral da União, a que se vincula esta Procuradoria Federal Junto ao IFCE, autoriza, 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 à hipótese analisada pelo parecer referencial.

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

17. Desse modo, considera-se que a manifestação jurídica referencial acerca da prorrogação do prazo de vigência de contratos de professor substituto é oportuna, permitindo maior eficiência do órgão jurídico e, conseqüentemente, da própria atividade administrativa, sem prejuízo da permanente possibilidade de submissão à análise jurídica individualizada de qualquer caso que, eventualmente, escape ao padrão ora tratado.

- DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

18. Inicialmente, cumpre registrar que o exame desta Procuradoria Federal Especializada se dá nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, restringindo-se aos aspectos exclusivamente

jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis à sua adequação às necessidades da Administração.

19. Destaque-se que as observações expendidas por esta Consultoria Jurídica são recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade assessorada, e não vinculá-la. O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão.

20. E se presume que a autoridade tenha competência para praticar os atos administrativos pretendidos, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DO OBJETO DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO

21. A presente abordagem restringe-se às questões jurídicas envolvendo, especificamente, prorrogação do prazo de vigência de contratos de professor substituto, nos termos do artigo 4º da Lei nº. 8.745/93.

22. Nos demais casos, os processos devem continuar sendo remetidos a esta PF/IFCE para análise individualizada.

23. Acrescente-se, ainda, que esta abordagem não considera senão os aspectos cuja análise compete efetivamente à Procuradoria Federal, ou seja, aqueles estritamente jurídicos que se relacionam à alteração contratual em foco, excluídas, portanto, questões de natureza técnica, 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. Em relação a tais questões, parte-se do pressuposto de que as autoridades administrativas tenham sido assessoradas pelas áreas técnicas competentes, municiando-se dos conhecimentos e informações imprescindíveis à adequação da pretensão às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

24. Há de se presumir, pois, que as especificações técnicas constantes de cada processo tenham sido determinadas pelo setor competente com base em parâmetros objetivos, atendendo à legislação, para a melhor consecução do interesse público.

II.2 - DA PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL

25. De início, se destaca que a **contratação** de professor substituto está prevista no artigo 2º da Lei nº. 8.745/93, nos termos seguintes:

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
(...)

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;
(...)

§ 1º A contratação de professor substituto de que trata o inciso IV do caput poderá ocorrer para suprir a falta de professor efetivo em razão de: [\(Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011\)](#)

I - vacância do cargo; [\(Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011\)](#)

II - afastamento ou licença, na forma do regulamento; ou [\(Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011\)](#)

III - nomeação para ocupar cargo de direção de reitor, vice-reitor, pró-reitor e diretor de campus. [\(Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011\)](#)

§ 2º O número total de professores de que trata o inciso IV do caput não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino. [\(Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011\)](#) (d. n.)

26. Quanto ao prazo de **vigência** destes contratos, deve-se observar o disposto no artigo 4º da mencionada Lei nº. 8.745/93, que estabelece que **o prazo total da contratação não deve ultrapassar 2 (dois) anos**, senão vejamos:

Art. 4º. As contratações serão feitas por tempo determinado, observados os seguintes prazos máximos:

(...)

II - **1 (um) ano**, nos casos dos incisos III e IV, das alíneas d e f do inciso VI e do inciso X do caput do art. 2º; [\(Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011\)](#)

(...)

Parágrafo único. É admitida a prorrogação dos contratos:

*l - no caso do **inciso IV**, das alíneas b, d e f do inciso VI e do inciso X do caput do art. 2º, desde que o prazo total não exceda a 2 (dois) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.998, de 2014) (grifou-se)*

27. Na teoria geral dos contratos, o prazo contratual ou convencional é o tempo de duração de um ajuste, consensualmente definido pelas partes. Já o contrato administrativo, por força do interesse público, tem seu prazo fixado pela Administração.

28. Por determinação legal, o prazo de vigência dos contratos para admissão de professor substituto, formalizados pela Administração Federal para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, deve observar o **prazo máximo de 1 (um) ano**, consoante art. 4º, inciso II, da Lei nº 8.745/93, acima transcrito.

29. Porém, no intuito de preservar o interesse público e o princípio da economicidade, o diploma legal mencionado previu situações em que a vigência contratual poderá ultrapassar o prazo de 1 (um) ano, **desde que haja necessidade de prorrogação, a ser formalizada mediante termo aditivo ao contrato firmado.**

30. Como todo ato administrativo, a prorrogação deve observar os princípios que regem a Administração Pública previstos no art. 37 da atual Constituição Federal. Para tanto, deve estar evidenciado no processo o **interesse público**, em observância aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

31. Ademais, tem-se que é pressuposto de todo contrato o **acordo entre as partes**. E a prorrogação é, na verdade, um novo contrato celebrado entre as mesmas partes, mantido o mesmo objeto sob as mesmas condições. Então, como tal, a prorrogação depende de acordo, não podendo ser imposta à parte contratada.

32. Assim, sendo a prorrogação ato bilateral, considera-se que deve constar dos autos **expressa anuência** da parte contratada em relação à dilatação do prazo do ajuste.

33. A prorrogação do prazo de vigência contratual pressupõe também a ideia de **sucessividade**. Só existe possibilidade de prorrogação quando o ato que a aperfeiçoe seja praticado na vigência do contrato que se deseja prorrogar. Com efeito, só há prorrogação do que existe, ou seja, **deve o contrato estar vigente no momento da prorrogação**, sob pena de extinção do mesmo.

34. Com efeito, a doutrina vincula a prorrogação do contrato administrativo à subscrição do respectivo termo aditivo antes do término do prazo de vigência do ajuste, condenando a elaboração de termos aditivos com efeitos retroativos.

35. A obra de Hely Lopes Meirelles [1] possui passagem que ilustra o tema:

A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de pleno direito a extinção do ajuste, exigindo novo contrato para continuação das obras, serviços ou compras anteriormente contratados. O contrato extinto não se prorroga, nem se renova: é feito e formalizado em novo instrumento, inteiramente desvinculado do anterior.

36. Tem-se então que, como regra, a prorrogação do contrato administrativo só é possível se for providenciada mediante formalização do respectivo termo aditivo antes do término do prazo de vigência do ajuste, não devendo ser celebrados termos aditivos com efeitos retroativos.

37. No âmbito da Advocacia-Geral da União, há entendimento consolidado no sentido de que não se pode admitir a prorrogação de contratos após o término da vigência dos mesmos. Neste sentido, a **Orientação Normativa nº 3/2009 da AGU**, nos termos seguintes:

Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpra 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. - destacou-se

38. Assim, uma vez demonstrada nos autos a **necessidade de prorrogação** do contrato firmado, mediante a comprovação acerca da **permanência da vaga do professor efetivo** em razão de uma das situações elencadas no parágrafo 1º do artigo 2º da Lei nº. 8.745/93 (vacância do cargo, afastamento ou licença, ou nomeação para ocupar cargo de direção de reitor, vice-reitor, pró-reitor e diretor de campus), e desde que **o contrato esteja vigente**; seja observado o **limite máximo de 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos** em exercício; haja **dotação orçamentária específica**; **anuência** da parte contratada; não tenha havido solução de continuidade nem extrapolação do **limite legal do prazo de vigência**, de até 2 (dois) anos, se manifesta esta Consultoria pela **regularidade** sua formalização através de **termo aditivo**, cujo extrato deve ser oportunamente publicado na imprensa oficial.

IV - CONCLUSÃO

39. Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considera-se, **desde que preenchidos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, dispensada a análise jurídica prévia individualizada relativamente à prorrogação do prazo de vigência de contratos de professor substituto, através de termo aditivo.**

40. 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, conforme modelo anexo.

41. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a este órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PF-IFCE nº 001/2020, da Portaria PGF nº 526/2013 e da Ordem de Serviço PF-IFCE n. 02/2020.

42. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

43. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas por esta Procuradoria. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

44. Por fim, recomenda-se que a Reitoria do IFCE adote as providências necessárias à divulgação deste Parecer Referencial nos *Campi* e demais órgãos.

É o parecer, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

À consideração superior.

Fortaleza/CE, 17 de março de 2022.

LUCIANA DO VALE UCHOA
Procuradora Federal
Procuradoria Federal Junto ao IFCE

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 214.

ANEXO

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERÊNCIA

Processo: _____
Referência/objeto: _____

Atesto que a pretensão administrativa trata de prorrogação de contrato de professor substituto e se amolda à manifestação jurídica referencial constante do PARECER REFERENCIAL Nº 000XX/2022/PF-IFCE/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de 20__

Identificação e assinatura

APROVAÇÃO

1. Aprovo o **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2022/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU**, por sua própria fundamentação, nos termos do inciso I do art. 8º da Portaria AGU nº 1.399 de 05/10/2009.
2. Ressalte-se que a presente análise cinge-se exclusivamente à manifestação jurídica emitida, sem qualquer nova análise ou estudo dos autos processuais.
3. Remetam-se os autos ao Consulente.

(Assinado Digitalmente)

TARCÍSIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO
PROCURADOR-CHEFE
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO IFCE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00819000577201591 e da chave de acesso cc6a5949

Documento assinado eletronicamente por TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 846416202 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO. Data e Hora: 23-03-2022 10:18. Número de Série: 69800352560538509935499322193. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
