ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
CONSULTIVO

PARECER REFERENCIAL n. 00002/2020/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.002617/2015-26
INTERESSADOS: GUALTER DA SILVA PEDRA
ASSUNTOS:ANÁLISE DA MINUTA DE TERMO DE SUB-ROGAÇÃO DO CONTRATO DE LOCAÇÃO Nº045/2015-A

EMENTA:

I. Análise da minuta de Termo de Sub-Rogação do Contrato de Locação nº 045/2015-A. Imóvel urbano.

II. Alteração de Órgão administrativo. Sub-rogação.

III. Requisitos necessários: a) anuência do(a) contratado(a);existência de dotação orçamentária no órgão sub-rogado e justificativa(s) demonstrando a manutenção do interesse público.

IV. A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

objetiva registrar a(s) recomendação(ões) que a Consultoria Jurídica da União no Estado do Espírito Santo (CJU-UFG)emite em seus pareceres sobre o tema ALTERAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS - SUB-ROGAÇÃO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

V. Dispensa do envio para análise da CJU-UFG dos demais processos versando sobre idêntica matéria. Orientação Normativa AGU nº 55/2014.

VI. Aprovação mediante atendimento da(s) recomendação(ões) sugerida (s) nesta manifestação jurídica.

I - RELATÓRIO

1. A Pró-Reitoria de Administração e Finanças da UFJ, por intermédio do Despacho de fls, de 27 de fevereiro de 2020, encaminha o presente processo, para análise e emissão de manifestação jurídica, em cumprimento ao parágrafo único do artigo 38 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamentou o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e nos termos do artigo 8º, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 9.028, de 12 de abril de 1995, c/c o artigo 19, incisos I, VI e VII, letra a), do Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007, do Advogado-Geral da União.

2. Trata-se da análise da minuta do TERMO DE SUB-ROGAÇÃO do Contrato de Locação nº 045/2015-A a ser firmado entre a Universidade Federal de Goiás-UFG, na qualidade de sub-rogante, e a Universidade Federal de Jataí , na qualidade de sub-rogada, e o Locador Gualter da Silva Pedra, na qualidade de locador.

3. Despacho, de 27 de fevereiro de 2020, do Gabinete da Reitoria da UFG, encaminhando o processo a CJU-UFG para análise e emissão de manifestação jurídica.

4. É o relatório. Passo ao exame do procedimento.

II - EMISSÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

5. A presente MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL objetiva registrar a(s) recomendação(ões)que a Consultoria Jurídica da Universidade Federal de Goiás (PFE/UFG) emite em seus pareceres sobre o terma ALTERAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS - SUB-ROGAÇÃO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS conforme consulta formulada no DESPACHO de 27 de fevereiro de 2020, do Gabinete da Reitoria da UFG.

6. A partir dela, o órgão assessorado pela PFE-UFG-PGF/AGU poderá verificar o atendimento da(s) recomendação(ões)usualmente sugeridas, ou a necessidade de justificar alguma delas, **dispensando-se o envio dos**

demais processosversando sobre idêntica matéria para análise da PFE-UFG, conforme estabelecido na Orientação Normativa AGU nº55, atualizada e republicada em 27 de maio de 2014, verbis:

"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."

7. A aludida Orientação Normativa (ON) explicita, na parte final do inciso I, que compete ao órgão assessorado atestar que o assunto do processo é o tratado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhar o processo. Isso significa que não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para a PFE-UFG-PGF/AGU deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não. É claro que dúvidas específicas podem ser submetidas,mas o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.

8. Tal sistemática concebida pela Advocacia-Geral da União (AGU), mais especificamente a Consultoria-Geral da União (CGU), foi respaldada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), como se infere do Acórdão nº2674/2014-Plenário, cujo seguinte fragmento reputo relevante transcrever:

(...)

9. "Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade no acórdão embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, **não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos,amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes." (destacou-se)**

10. A matéria ora analisada atende todos os requisitos necessários para a elaboração de manifestação jurídica referencial, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a análise individualizada pelos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU).

11. A matéria ora analisada atende todos os requisitos necessários para a elaboração de manifestação jurídica referencial, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a análise individualizada pelos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU).

12. No caso específico de **ALTERAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS - SUB-ROGAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, as Universidades Federais de Goiás, Catalão e de Jataí, Órgãos Civis da Administração Pública Federal assessorados pela PFE-UFG-PGF/AGU, estão juridicamente desobrigados de encaminhar os processos para análise individualizada, bastando atestar que o processo se amolda ao parecer referencial emi**tido.

13. Somente se surgir alguma questão específica é que se impõe a análise individualizada, devendo ser indicada a especificidade, bem como a solução mais adequada vislumbrada, para obter, desta forma, manifestação jurídica mais precisa e eficiente da CJU-UFG, devendo idêntica providência ser adotada em caso de dúvida jurídica ou controvérsia(jurídica) a ser dirimida pela CJU-UFG.

14. Feita essa explanação, passa-se ao registro das orientações da CJU-UFG nos casos análogos ao ora analisado.

III – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

15.

16. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assessorar a autoridade competente no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

17. Importante salientar que, o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos,excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade

competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

18. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercera auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

19. Em face disso, o ideal para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

20. Neste contexto, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei,avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

21. Já as questões que envolvam a **legalidade**, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao final deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do órgão, por sua conta e risco.

IV - FUNDAMENTAÇÃO

IV.1 - DO OBJETO

22. A PRÓ REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS, por meio da minuta do TERMO DE SUB-ROGAÇÃO, sub-rogar o Contrato de Locação nº 045/2015-A, celebrado originariamente com o Locador Gualter da SIlva Pedra sob o nº do CPF 248802996-34.

23. A sub-rogação pretendida decorre do advento da da Portaria nº 2.121, de 10 de dezembro de 2019, em que o Ministro da Educação, nomeia o professor Américo Nunes da Silveira Neto como Reitor Pro Tempore da Universidade Federal de Jataí - UFJ. com o desmembramento da regional de Jataí da Universidade Federal de Goiás (UFG) e da Lei nº 13.634/2018, e da nomeação do Reitor da Universidade de Jataí que estabeleceu a autonomia administrativa dessa IFES.

24. Por intermédio do TERMO DE SUB-ROGAÇÃO ocorrerá a alteração do órgão administrativo representante da União, com a manutenção da pessoa jurídica de direito público contratante,que no caso é UNIÃO.

25. A Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Código Civil, dispõe em seu artigo 340,o seguinte:

> TÍTULO III
> Do Adimplemento e Extinção das Obrigações
>
> CAPÍTULO III
> Do Pagamento com Sub-Rogação
> "Art. 340. A sub-rogação transfere ao novo credor todos os direitos, ações, privilégio e garantia do primitivo, em relação à divida, contra o devedor principal e os fiadores."

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não trata especificamente da matéria, pois os artigos 72 e78, inciso IV, refere-se exclusivamente à cessão da titularidade do(a) contratado(a), e não da titularidade do(a)contratante.

Entretanto, há entendimento consolidado de ser juridicamente legítima a cessão da titularidade ativa do contrato administrativo mediante aplicação supletiva das regras de direito privado (artigo 54 da Lei Federal nº8.666/93[2]) e a teoria geral dos contratos, condicionado ao atendimento dos seguintes requisitos:

a) anuência da contratada;

b) motivação em cada caso concreto com justificativa(s) técnica(s) que demonstrem que a finalidade pública será atendida com a alteração subjetiva e a superveniência dos motivos ensejadores da modificação contratual pretendida; e

c) comprovação de que o órgão sub-rogado dispõe de recursos orçamentário suficiente para anova despesa .

IV.2 – ANUÊNCIA DA CONTRATADA

26. Como o ajuste decorre de acordo de vontades entre as partes contratantes, é imprescindível haver concordância prévia da Contratada com a sub-rogação pretendia, bem como com os seus termos.

27. Recomendo a instrução do processo com a manifestação de concordância do(a) locador(a) GUALTER DA SILVA PEDRA, por seu representante legal, no que tange a sub-rogação do Contrato de Locação nº 045/2015-A.

IV.3 – PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

28. A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

29. Cabe também alertar para que, previamente à assinatura do Termo de Sub-Rogação, seja anexada a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

30. Também recomendo a instrução do processo com a DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA (DDO) do órgão sub-rogado (UFJ) atestando a existência de previsão orçamentária para a sub-rogação CONTRATO nº 045/2015-A.

IV.4 – DA MINUTA DO TERMO DE SUB-ROGAÇÃO

31. Quanto a minuta do TERMO DE SUB-ROGAÇÃO, a CLÁUSULA TERCEIRA ressalva expressamente que ficam ratificadas todas as demais cláusula e condições do Contrato original,considerando seus aditivos e apostilamento, não modificados pelo instrumento de sub-rogação.

32. Quanto ao texto do Termo Aditivo, trata-se de modelo já reiteradamente utilizado pela Administração em ajustes dessa natureza, razão pela qual entendemos pela possibilidade de sua aprovação, ressalvando-se apenas o preenchimento das lacunas.

V - CONCLUSÃO

33. Em face do anteriormente exposto, abstraídos os aspectos técnicos, operacionais, os relativos à disponibilidade orçamentária e execução financeira e os referentes à conveniência e oportunidade, os quais não se sujeitam à competência desta unidade jurídica do consultivo, a ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, por meio deste órgão de execução, nos termos do disposto no parágrafo único do artigo 38, da Lei Federal nº 8.666/93, considerando o aduzido na fundamentação, reiterando o (s) destaque(s) do (s) item(ns) "27.", "31." e "33.", manifesta-se pela possibilidade jurídica da assinatura da minuta do TERMO DE SUB-ROGAÇÃO do Contrato de Locação nº 045/2015-A.

34. Como este Parecer foi elaborado pelo próprio Procurador Chefe junto a UFG/UFJ em Goiás, prevalece como manifestação oficial da Advocacia-Geral da União (AGU).

35. Em face do exposto, a CJU-UFG para adotar a(s) seguinte(s) providência(s):

a) restituir o processo a Reitoria, para ciência desta MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR), bem como para adoção da(s) providência(s) pertinente(s), sendo juridicamente viável a sua aplicação em situações análogas a aqui tratada, não sendo necessário realizar consulta individualizada para cada caso concreto similar ao analisado nesta manifestação jurídica, de forma a preservar a segurança jurídica e a uniformização do(s) procedimento(s) administrativo(s);

b) considerado as orientações insertas no Memorando Circular nº 035/2018-CGU/AGU, de 29 de agosto de 2018 (NUP: 00688.000835/2016-53), que versa sobre procedimentos para elaboração de Manifestações Jurídicas Referenciais (MJR's), elaborar minutas de Ofícios[4] naquele processo de acordo com o novo regramento previsto no Decreto Federal nº 9.578, de 11 de abril de 2019[5], e após a sua assinatura, abrir tarefa no SAPIENS ao Departamento de Coordenação e Orientação dos Órgãos Consultivos (DECOR) e ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF), para ciência deste PARECER REFERENCIAL, o qual deverá ser anexado aos respectivos ofícios;

d) transladar o PARECER REFERENCIAL para dar ciência, a Universidade Federal de Goiás e a Universidade Federal de Jataí, Órgãos Civis da Administração Pública Federal assessorados.

Goiânia, 02 de março de 2020.

FRANCISCO ANTONIO NUNES
PROCURADOR CHEFE PFE-UFG/PGF/AGU

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO ANTONIO NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 387008191 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANTONIO NUNES. Data e Hora: 02-03-2020 11:13. Número de Série: 17195892. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
