



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ  
SECRETARIA JURIDICA IFPI

**PARECER REFERENCIAL n. 00004/2024/SEJUIFPI/PFIFPI/PGE/AGU**

**NUP: 23182.000504/2023-39**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCACAO, CIENCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ - IFPI/CAMPUS ANGICAL**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO/CONTRATO ADMINISTRATIVO/CONCESSÃO DE USO DE ESPAÇO/MOVIMENTO GREVISTA/SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO**

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. ATIVIDADE MEIO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE USO DE ESPAÇO. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. DEFLAGRAÇÃO DO MOVIMENTO GREVISTA NAS IFES. APLICABILIDADE PARA AS CONCESSÕES DE LANCHONETE E REPROGRAFIA. ENQUADRAMENTO DA MATÉRIA NO DISPOSTO NA ON AGU Nº 55/2014. ADOÇÃO CONDICIONADA À MANIFESTAÇÃO FORMAL DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. DESNECESSIDADE DE ENCAMINHAMENTO DE NOVOS FEITOS AO SETOR JURÍDICO. RETORNO APENAS NOS CASOS DE EXISTÊNCIA DE DÚVIDA JURÍDICA ESPECÍFICA A SER SANADA PELO ÓRGÃO CONSULTIVO. POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO. MINUTA DE TERMO ADITIVO APROVADA COM UMA BREVE RESSALVA.

### **I - DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação de análise da proposta de suspensão, por tempo indeterminado, do contrato de concessão de uso de espaço para lanchonete junto ao Campus Angical, em virtude da deflagração do movimento grevista pelas categorias, docente e de técnicos administrativos, no âmbito do IFPI.
2. Em vista do objeto da demanda e ante a possibilidade da existência de inúmeros processos de mesma natureza, optou-se pela expedição do presente parecer referencial.
3. O feito veio instruído com a minuta de termo aditivo da suspensão e documentos comprobatórios da deflagração do movimento grevista
4. Este o breve relato. Passa-se à análise.

### **II - DA ANÁLISE JURÍDICA**

#### **II.1. Do objeto da manifestação jurídica referencial e da aplicabilidade da ON AGU 55/2014**

5. A Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, inaugurou a denominada **manifestação jurídica referencial** no âmbito da Advocacia-Geral da União, em resposta aos reclames por uma maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade na atuação dos seus órgãos de assessoramento e consultoria.
6. O intuito é tornar dispensável o envio de processos que versem sobre as questões apontadas na citada ON, as quais poderão ser objeto de manifestação única aplicável a todos os processos de idêntica natureza, sem que isso implique em amesquinamento da atuação consultiva ou fragilização da prestação do assessoramento jurídico imposto por lei (art. 11, VI, da Lei Complementar n. 73/1993; art. 53, caput e §4º; art. 72, III, todos da Lei n.14.133/2021).
7. Dito isto, leia-se o que dispõe a ON n.º 55/2014:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.**

O ADOVADO-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 nº56377.000011/2009-12, 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.**

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014.

(grifos não constam nos originais)

8. Tal iniciativa já foi objeto de apreciação por parte do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme verificado no Informativo TCU nº 218/2014, o qual assim dispôs: "***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***" (Acórdão 2674/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

9. Desta forma, a construção de uma manifestação jurídica referencial dependerá da comprovação de que o volume de processos de mesma natureza impacta, justificadamente, na celeridade da atuação do órgão consultivo, exigindo, como consequência, apenas a mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

10. Quanto ao primeiro requisito, tem-se que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, por certo, impactará a atuação deste órgão consultivo, em desprestígio ao princípio da razoável duração do processo, e, ocasionalmente, à segurança jurídica, uma vez que o IFPI já conta com mais de 20 Campi, cada um com contratos de concessão de uso para lanchonetes e reprografia. Colocados em números, partindo-se do pressuposto de que em cada campus existirá, pelo menos, dois desses contratos, serão 40 processos de mesma natureza despachados, por certo, ao órgão jurídico, todos idênticos.

11. Assim, a multiplicidade desse tipo de demanda traz impactos negativos no tempo em que a assessoria poderia se dedicar ao estudo e aprofundamento de matérias verdadeiramente complexas e relevantes, nos mais variados temas, mormente da área finalística.

12. Neste cenário, a elaboração de manifestações jurídicas referenciais, enquanto medida gerencial de equilíbrio, ante o aumento da demanda de processos despachados a esta unidade consultiva, é medida deveras salutar e contribui com a eficiência dos serviços de assessoramento a serem prestados.

13. A presente manifestação referencial, desta forma, pode ser considerada uma continuidade da política de desburocratização e simplificação de procedimentos dentro da Administração, mormente os de contratação e aditivação, que por representarem, em muitos casos, uma baixa complexidade, e já contarem com um maior grau de maturação e consolidação em termos de entendimentos, não requererão análise individualizada, podendo os próprios agentes, a partir dos comandos gerais insertos no parecer de referência, adotarem as medidas administrativas necessárias à solução do impasse.

14. Quanto ao segundo requisito, salienta-se que a dispensa da análise jurídica individualizada de processos que tenham por objeto **a suspensão da execução dos contratos de concessão de uso de espaço (lanchonete e reprografia) e o exame da respectiva minuta de aditivo** está justificada em razão da sua baixa complexidade, já que, geralmente, estarão instruídos com os mesmos documentos, de cunho meramente administrativo, revestidos de certa singeleza, cuja conferência não é de atribuição dos órgãos de consultoria; além do fato de que as minutas dos aditivos terão a mesma redação e disporão da mesma forma acerca das questões referentes aos eventos tratados nos autos, a exemplo do impacto do evento greve nas concessões de espaço.

15. Assim, em casos como tais, a atividade jurídica acaba por se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência da aplicabilidade da regra disposta no contrato, o que aponta na direção da adoção de PARECER REFERENCIAL.

16. Não se está a dizer, por outro lado, que esses processos jamais tramitarão pelo órgão jurídico consultivo, posto que, questões de natureza jurídica que suscitem dúvidas específicas devem ser, pontualmente, submetidas à análise da unidade consultiva sempre que o órgão assessorado entender necessário.

17. Pelo exposto, resta configurado que a situação objeto de análise se amolda às diretrizes traçadas na Orientação Normativa nº 55/2014, dispensando-se a submissão, individualizada e obrigatória, de processos versando sobre esta matéria à unidade consultiva.

18. Por fim, registre-se que **competirá e ao órgão assessorado atestar que o assunto tratado nos autos corresponde ao versado na presente manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhamento dos feitos ao órgão jurídico.**

19. Dito isto, tem-se como decorrência lógica do que até aqui foi explanado, que a análise prévia acerca da aplicabilidade da presente manifestação referencial aos casos concretos de idêntica natureza aos que aqui serão tratados, é de competência dos agentes administrativos, pois o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar a tramitação dos feitos pelos órgãos de consultoria, desde que tenham a devida correlação com o assunto nela tratado.

20. Fica recomendada, portanto, a expedição de despacho formal por parte da autoridade administrativa, no qual deverá ser atestada a conformidade do caso ao tanto quanto ficar determinado nesta parecer referencial.

## **II.2. Das regras aplicáveis à suspensão contratual**

21. Inicialmente, é bom deixar claro que qualquer medida administrativa a ser adotada pelas autoridades, para os casos em que se propõe a suspensão das execuções dos contratos de concessão de uso de espaços ou a isenção do valor da taxa de concessão, quer de reprografia, quer de lanchonete, no âmbito do IFPI, deve partir da análise do que dispõe o Termo de Concessão firmado entre a Administração e o Concessionário, bem como naqueles documentos que o compõem com anexo, a exemplo dos preparados na fase de Planejamento da contratação, e, portanto, nos ETP e PB.

22. Neste sentido, a proposta de suspensão somente poderá ser aprovada nos limites permitidos e nos casos previstos naqueles instrumentos.

23. Por outro lado, é de bom alvitre lembrar que, em todos os casos, deve ser aplicada a Lei vigente à época da assinatura do contrato, e, portanto, a Lei nº 8.666/93, mesmo já revogada poderá servir de base, uma vez que, no geral, os contratos foram firmados no âmbito deste IFPI tiveram por base aquele diploma legal.

24. Para o caso dos autos, tem-se por aplicável a Lei nº 8.666/93, conforme disposto no Preâmbulo do Termo de Concessão nº 01/2023.
25. Para as concessões de uso, no geral, os contratos vigentes permitem apenas a suspensão do pagamento das taxas de ocupação durante os períodos de férias letivas, bem como nos dias de recessos. Em alguns contratos, pode-se encontrar o evento GREVE, como fato gerador da suspensão ou da diminuição do valor da taxa da concessão, mas não é a regra.
26. No caso do contrato assinado por Angical, a Cláusula Segunda assim determina:

## 2. CLÁUSULA SEGUNDA – DA TAXA DE CONCESSÃO

2.1 A título de Taxa de Concessão do Uso, incluindo-se o consumo de água e energia, a Concessionária obrigarse-á a pagar a importância de R\$ 3.000,00 (três mil reais), até o quinto dia útil subsequente ao mês de ocupação, sujeitando-se à multa de 5% sobre o valor em atraso, acrescido de encargos moratórios à razão de 2% ao mês.

2.2 **Em períodos de férias e/ou recessos o valor da taxa mensal será reduzido em 50%.**

2.3 **Nos meses em que houver menos de 12 dias de funcionamento regular das atividades no Campus por motivos de impossibilidade total de acesso ao campus, o concessionário terá o direito de ter seu aluguel recalculado com base nos dias efetivamente trabalhados.**

Calculados pela fórmula:

$$AR = AC/25 \times DET$$

Em que:

AR= Aluguel a ser recalculado

AC= Aluguel contratado

DET= Dias efetivamente trabalhados

27. Como se pode notar, no instrumento contratual vigente no âmbito do Campus Angical e para o caso de concessão de uso para lanchonete, não houve previsão de redução do valor da taxa de ocupação, em casos de deflagração de movimento grevista, devendo, assim, a possibilidade de redução ou isenção da taxa, se for o caso, ser adotada mediante a aplicação, por analogia, de um dos subitens da cláusula retrotranscrita.

28. Neste sentido, comprovada a paralisação das atividades no Campus, a equipe de gestão dos contratos poderá sugerir, motivadamente, a suspensão da execução das concessões, tendo como base o evento greve, a partir da aplicação do que prescreve o inciso do art.78, da Lei nº 8.666/93:

Art.78. Constituem motivo para a rescisão do contrato:

(...)

XIV - **a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração**, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, **o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação**; (destaques ausentes nos originais)

29. Como se vê, muito embora o artigo preveja hipótese de rescisão contratual, por evento atribuído à Administração Pública, do dispositivo se pode deduzir que seja possível, uma: **a suspensão da execução contratual por ordem escrita da Administração**, duas: **a opção do contratado em acatar a ordem administrativa de suspensão até que a situação impeditiva seja normalizada**.

30. Não é despidendo constatar, ainda, que o art.65, da Lei nº 8.666/93, quando tratou da alteração unilateral dos contratos administrativos, para recomposição da equação econômico-financeira, elencou como hipóteses justificadoras, além dos eventos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, também o caso fortuito e a força maior, podendo-se considerar, neste sentido, o evento greve, como suficiente para a adoção de medidas preventivas e acauteladoras, no sentido de serem evitadas rescisões em massa dos contratos de concessão.

31. Dito isto, e tendo em conta a lúcida análise realizada pela equipe de administração do Campus Angical, constante no Relatório 16/2024, juntado às fls.397/399, entende este setor jurídico ser plenamente possível, mesmo que unilateralmente, a suspensão das execuções dos contratos de concessão, quer dos espaços para instalação das lanchonetes, quer para instalação dos serviços de reprografia.

32. Para a situação posta nos autos, ainda que a administração tenha preferido acatar o pedido do concessionário, e, portanto, providenciado a suspensão amigável, nada se tem a obstar.

33. Já em relação à isenção da taxa de concessão, como dito acima, caberá ao agente examinar, em cada um dos contratos, o que veio disposto, aplicando, portanto, a regra ali prevista.

34. De qualquer modo, recomenda-se a leitura de manifestação já expedida, a pedido do Campus Oeiras, objeto da Nota Jurídica nº 00009/2024/SEJUIFPI/PFIFPI/PGF/AGU, que segue anexa, e que tratou de algumas questões específicas a respeito da possibilidade ou não de isenção total da taxa de concessão.

35. Como se lê, no Termo de Concessão 01/2023, assinado pelo Campus Angical, não houve hipótese específica de isenção para o evento greve, mas, apenas, em casos de férias e de recesso escolar, uma redução de 50% do valor da taxa.

36. Entretanto, pondera-se, em casos de deflagração de movimento grevista, e por tempo indeterminado, não ser de justiça impor ao concessionário, que em nada contribuiu para o evento, a obrigação de arcar, ainda que de maneira reduzida, com a taxa da concessão, havendo espaço jurídico para a isenção do pagamento do valor total enquanto durar o movimento paredista, se não houver expressa disposição em contrário no termo de concessão.

### **II.3. Da minuta**

37. No que pertine à minuta submetida à análise, viu-se que contemplou, no geral, o tanto quanto poderia ser exigido para legitimação da suspensão das atividades, objeto da concessão de uso, entretanto, vale sugerir seja incluída, na cláusula segunda, previsão expressa de isenção do concessionário do pagamento da taxa de concessão, *verbis*:

**"Durante o período da suspensão contratual, o concessionário estará isento do pagamento da taxa de concessão."**

38. Já para os casos em que outra disposição constar no termo de concessão, deverá ser aplicada a regra ali disposta, quer para isenção, quer para redução da taxa.

### **III - DA CONCLUSÃO**

39. **Diante do exposto**, e tendo em vista a deflagração do movimento grevista pelas categorias integrantes dos quadros de pessoal deste IFPI, o qual impacta diretamente na regularidade dos serviços de ensino e nas atividades-meio executadas nas dependências da Autarquia, e tendo em vista as justificativas apresentadas pela gestão e acatadas pela empresa concessionária, adota-se presente Parecer Referencial, opinando-se:

- **pela possibilidade de suspensão, por tempo indeterminado, por acordo entre as partes, dos contratos de concessão de uso de espaços para lanchonete e reprografia;**
  
- **pela aprovação, com ressalvas da minuta de Termo Aditivo, recomendando-se a inclusão de subitem na cláusula segunda, conforme redação acima sugerida ou de acordo com o que vier disposto em contrato acerca da cobrança da taxa da concessão.**

40. É o parecer, smj.

41. À consideração superior.

Teresina (PI), 23 de maio de 2024.

**CEILÂNIA MARIA FIGUEIRÊDO DE SOUSA COELHO ALVES**

PROCURADOR FEDERAL

Mat. SIAPE 1214023

OAB/PI 2732/96

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23182000504202339 e da chave de acesso 8491f5a0



---

Documento assinado eletronicamente por CEILÂNIA MARIA FIGUEIRÊDO DE SOUSA COELHO, 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 1501743287 e chave de acesso 8491f5a0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CEILÂNIA MARIA FIGUEIRÊDO DE SOUSA COELHO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-05-2024 16:53. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---