



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00085/2019/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00461.000068/2019-80

INTERESSADOS: CJU-SJC/CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTAGEM DE PRAZO DE VIGÊNCIA DE DATA A DATA. CONTRATOS E TERMOS ADITIVOS. PRORROGAÇÃO. PARECER N. 35/2013/DECOR/CGU/AGU. DATA DE ASSINATURA. DATA DE VIGÊNCIA.

1. Nos termos do PARECER n. 35/2013/DECOR/CGU/AGU, a contagem dos prazos de vigência dos contratos administrativos segue a regra do art. 132, §3º do Código Civil e a disciplina da Lei nº 810, de 1949, conforme determina o art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993. A contagem deve ser feita de data a data, incluindo-se o dia da assinatura e o dia de igual número ao de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência.

2. Excepcionalmente, os prazos de vigências previstos em termos aditivos de prorrogação são iniciados no dia subsequente ao do término da vigência do contrato original, ainda que a sua assinatura e formalização ocorra último momento da vigência do contrato originário.

Excelentíssimo Coordenador-Geral da União,

I - RELATÓRIO

1. De acordo com os autos, houve incidente de uniformização de entendimento da CJU-SJC, tendo em vista o exposto na NOTA n. 0112/2019/CJU-SJC/CGU/AGU que, por sua vez, fez questionamentos acerca do PARECER n. 001/2013/CJU-SJC/CGU/AGU. O objeto do incidente seria fixar juridicamente o termo inicial de contagem do prazo de vigência dos contratos administrativos, mormente quando das prorrogações.

2. Em razão disso, fora realizada a abertura de prazo para a manifestação dos demais membros da CJU-SJC, inclusive o signatário do PARECER n. 001/2013/CJU-SJC/CGU/AGU.

3. Desse modo, algumas questões exsurgiram, especialmente se a contagem deve ser feita de data a data no que tange aos contratos originários, bem como se deve haver a determinação do termo inicial "data a data" quanto às prorrogações ou se estas devem ser assinadas no mesmo dia em que se finaliza o prazo de vigência contratual, de maneira seria contado a partir do dia subsequente à assinatura do aditivo.

4. O signatário do PARECER n. 001/2013/CJU-SJC/CGU/AGU esclareceu, consoante a NOTA n. 00121/2019/CJU-SJC/CGU/AGU, que o parecer não teve por objetivo examinar o suposto tema do incidente, pois o caso concreto tratou de mero equívoco quanto à própria contagem de prazos em meses. Acrescentou, ainda, que não vislumbrava divergência entre o entendimento constante de sua nota e aquele previsto na NOTA n. 0112/2019/CJU-SJC/CGU/AGU:

16. Portanto, entendo que o Parecer nº 35/2013/DECOR/CGU/AGU, o qual vincula a consultoria jurídica, já oferece a interpretação jurídica sobre a contagem do prazo dos contratos de prestação de serviço de forma continuada.

17. Desta forma, **não vislumbro haver dissonância com o entendimento da Dr^a Luciana, porquanto, a ênfase dada em sua manifestação, decorre da forma de contagem de prazo estabelecida tanto no art. 132 Código Civil como art. 61 c.c. da Lei nº 8.666/93, (...)**

5. No entanto, não faz muito tempo que o DECOR/CGU exarou o PARECER n. 35/2013/DECOR/CGU/AGU, cujo teor manifesta que **a contagem dos prazos de vigência dos contratos**

administrativos segue a regra do art. 132, §3º do Código Civil e a disciplina da Lei nº 810, de 1949, conforme determina o art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993. Na ocasião entendeu-se que não há contradição entre as regras de **contagem de prazo em meses e anos** previstas no art. 132 do Código Civil e na Lei nº 810, de 1949, de forma que a contagem deveria ser feita de **data a data, incluindo-se o dia da assinatura e o dia de igual número ao de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência.**

6. A demanda deve ser apreciada, pois há precedente do DECOR/CGU que tratou do cerne do assunto apreciado na NOTA n. 0112/2019/CJU-SJC/CGU/AGU, ainda que não colida com a NOTA n. 00121/2019/CJU-SJC/CGU/AGU e o PARECER n. 001/2013/CJU-SJC/CGU/AGU.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

7. Após uma leitura acurada do PARECER n. 35/2013/DECOR/CGU/AGU, percebe-se que este teve por foco apenas o *termo a quo* de vigência dos contratos administrativos, cujas considerações sobre as prorrogações e termos aditivos foram *an passant* e apenas para fazer uma análise de quanto expira o *termo ad quem* aqueles instrumentos.

8. Por outro lado, a NOTA n. 0112/2019/CJU-SJC/CGU/AGU ressalta a questão das prorrogações de forma mais aprofundada e este é o ponto que deve ser esclarecido pelo DECOR/CGU. A CJU-SJC passou a recomendar aos assessorados que quanto aos contratos com vigência fixada em meses, **a data inicial de vigência do termo aditivo, em caso de prorrogação, deverá ser o dia imediatamente posterior à data final de vigência do contrato.**

9. A finalidade é evitar que o último dia do prazo de vigência do contrato original coincida e se sobreponha ao primeiro dia de vigência do termo aditivo de prorrogação posterior.

10. Quando este Departamento uniformizou o tema relativo ao termo inicial de vigência dos contratos administrativos, o fez mediante a interpretação sistemática dos seguintes dispositivos, embora não tenha mencionado o art. 110 da Lei nº 8.666/93, que traz norma semelhante ao *caput* do art. 132 do Código Civil. Eis os dispositivos, incluído agora o art. 110:

Lei nº 8.666/93

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, **aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.**

Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, **excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos**, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.

Código Civil

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

§ 1º Se o dia do vencimento cair em feriado, considerar-se-á prorrogado o prazo até o seguinte dia útil.

§ 2º Meado considera-se, em qualquer mês, o seu décimo quinto dia.

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

§ 4º Os prazos fixados por hora contar-se-ão de minuto a minuto”.

Lei nº 810/1949

Art. 1º Considera-se ano o período de doze meses contado do dia do início ao dia e mês correspondentes do ano seguinte.

Art. 2º **Considera-se mês o período de tempo contado do dia do início ao dia correspondente do mês seguinte.**

Art. 3º Quando no ano ou mês do vencimento não houver o dia correspondente ao do início do prazo, este findará no primeiro dia subsequente.

Lei nº 9.784/99

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.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3º Os prazos fixados **em meses** ou **anos** contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês

11. O item 8 do PARECER n. 35/2013/DECOR/CGU/AGU estabeleceu que a contagem dos meses e anos deve se dar de data a data, de modo que **se iniciem no mesmo dia em que foi assinado o contrato até o dia de igual número**, e, caso não haja correspondência, no dia imediatamente posterior. O entendimento constou ainda do item 3 da sua ementa e da conclusão.

12. **A referida forma de contagem, que coincide a data de assinatura com a data de início de vigência quanto aos contratos originais, não se amolda perfeitamente aos aditivos.** Exemplificativamente, a vigência de 12 (doze) meses de um contrato inicia-se em 30 de junho de 2018 e o termo final se daria em **30 de junho de 2019**. Aplicada ao caso de aditivo, a sua assinatura antes de expirar o último dia de vigência ocasionaria o início de vigência do aditivo enquanto o contrato original ainda estava vigente.

13. Em razão, por questão de lógica jurídica, entende-se que na prorrogação por 12 meses, por exemplo, a assinatura do aditivo deve ocorrer até o termo final do contrato original, mas a sua vigência iniciaria em 1º de julho de 2019, ao passo que **finalizaria em 30 de junho de 2020**, de modo que, nas palavras da CJU-SJC, **esteja "sempre com o dia final de vigência igual ao fixado no contrato original"**. O entendimento se aplica aos próximos aditivos.

14. Teleologicamente, a formalização de aditivos de prorrogação respeita o prazo de vigência do contrato original e o início da vigência do aditivo se materializa logo **após ultimada a vigência inicial ou do aditivo imediatamente anterior**. De fato, quando o aditivo prevê outras alterações nas cláusulas do contrato original, se houvesse sobreposição de datas de vigência, haveria conflito de normas contratuais no tempo.

15. Dessa forma, restam respeitados os enunciados legais que preveem a contagem de data-a-data (e.g. 20 de junho de 2018 a 20 de junho de 20__), tais como art. 57, II da Lei nº 8.666/93, art. 132, §3º do CC, entre outros, os quais estipulam regras para a contagem de prazos previstos em meses ou anos e cujo desfecho é a compatibilidade com o dia do início da vigência (ou o subsequente ou o último dia do mês, a depender do caso).

16. As pesquisas da CJU-SJC apontam que as demais unidades consultivas têm adotado a referida sistemática: PARECER n. 00739/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU, PARECER n. 00869/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU, PARECER n. 00883/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU, PARECER n. 00021/2019/CONJUR-MDR/CGU/AGU, PARECER n. 00027/2019/CONJUR-MDR/CGU/AGU, PARECER n. 00310/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU, PARECER n. 00221/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU, PARECER n. 00369/2018/CJU-MT/CGU/AGU, PARECER n. 00534/2016/CJU-RN/CGU/AGU, PARECER n. 00518/2016/CJU-RN/CGU/AGU, PARECER n. 00196/2016/CVC/CJU-RJ/CGU/AGU, PARECER n. 00196/2016/CVC/CJU-RJ/CGU/AGU, e PARECER n. 00023/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU).

17. Quanto aos contratos originais, reitera-se a citação do Prof. José dos Santos Carvalho Filho quando do PARECER n. 35/2013/DECOR/CGU/AGU:

"No que concerne aos prazos em meses e anos, dispõe a lei que devem ser contados de data a data (art. 66, §3º). A expressão pode dar margem (e já deu!) a alguma dúvida em sua interpretação, e isso porque há meses com número de dias diferenciados, o que para alguns comportaria a contagem levando em conta tais diferenças. Vinha, porém, dominando o entendimento - que, de resto, nos parecia acertado - no sentido de adotar o critério fixado na Lei nº 810, de 6.9.49 (período de tempo contado do dia de início ao dia correspondente do mês seguinte), cujo art. 2º havia revogado o art. 125, §3º, do antigo Código Civil. Tal critério, aliás, foi consagrado no art. 132, §3º, do vigente Código Civil, que tem os seguintes dizeres:

'Os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato. se faltar exata correspondência'. Segue-se daí que, fixado prazo de dois meses, se o termo inicial do prazo ocorre em 30 de agosto, o vencimento se dará em 30 de outubro'.

Idêntico é o critério que se deve empregar na contagem do prazo em anos. Conforme o mesmo art. 132, §3º, do Código Civil, que também repetiu o art. 1º da Lei nº 810/49, o período de um ano se conta do dia de início ao dia e mês correspondente do ano seguinte. Sendo assim, caso a lei fixe certo prazo em um ano, e se o termo a quo cair em 30 de março, o vencimento se dará no mesmo 30 de março do ano subsequente.

O art. 66, §3º, faz, entretanto, a ressalva de que 'se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês'. Significa que, se no início do prazo estiver ocorrido em 31 de agosto, o termo final se dará em 30 de setembro, sendo o prazo legal de um mês. Ainda neste caso de prazo de um mês, se o dia inicial for 31 de janeiro, o vencimento sucederá em 28 ou 29 de fevereiro, conforme o ano seja bissexto ou não. A Lei nº 9.784, nesse aspecto, destoou do regime previsto no Código Civil em vigor, pelo qual, em hipótese com a referida, a extinção do prazo corre no dia imediato se faltar exata correspondência (art. 132, §3º). No primeiro exemplo que mencionamos, tendo-se iniciado o prazo em 31 de agosto, o vencimento ocorrerá em 1º de outubro, e não em 30 de setembro como prevê a Lei nº 9.784. Nesta, por conseguinte, haverá a perda de, no mínimo, um dia em relação ao critério estabelecido na lei civil."

18. No que atine aos aditivos, a CJU-SJC colacionou o artigo publicado pela Exma. Advogada da União Gabriela Moreira Feijó:

Além do já narrado, neste Parecer, sobre a contagem do prazo de vigência inicial dos contratos administrativos e sobre a estipulação do termo final desses contratos, entendemos necessário, também, orientar sobre a forma correta de se fixarem os termos iniciais e finais dos aditivos de prorrogação de vigência dos contratos administrativos. A necessidade dessa orientação deriva da frequência da estipulação inadequada dos termos inicial e final dos aditivos contratuais, na Administração Pública.

Ressalta-se que não se deve haver coincidência de dia em que vigore tanto o contrato inicial, quanto o seu termo aditivo de prorrogação, para se evitar sobreposição das regras que regem o contrato. Afinal, o termo aditivo de prorrogação também pode conter alguma outra alteração contratual. Em uma situação assim, não seria possível se certificar sobre qual regra deveria incidir no dia em que a vigência inicial do contrato e a de prorrogação se coincidissem.

Igualmente, devemos apontar a impossibilidade de se prorrogar contrato após sua extinção. **Logo, deve a Administração se atentar para que o aditivo seja assinado antes do termo final do contrato, bem como para que comece a ter vigência um dia após aquele previsto para o término do prazo inicial, de modo a que, concomitantemente, o contrato não se extinga, mas também não haja sobreposição de prazo inicial com o aditivado (ou dos prazos aditivados, entre si, quando já houver mais de um aditivo de prorrogação no contrato).**

Voltando aos exemplos, um contrato administrativo assinado em 05 de outubro de 2010 - para vigorar por doze meses - deveria ter seu prazo de vencimento previsto para o dia **05** de outubro de 2011. Não deveria a estipulação prever o vencimento no dia **04** de outubro de 2011, malgrado isso seja um engano comum na Administração.

Outrossim, visando à previsão adequada do termo de início e de vencimento dos aditivos desse contrato, o qual terminaria em 05/10/2011, dever-se-ia empregar o seguinte raciocínio:

Primeiro Termo Aditivo – necessita ser assinado até o dia 05 de outubro de 2011 (incluindo este dia); devendo haver previsão de prorrogação da vigência a contar de 06/10/2011 a 05/10/2012 (e não do dia 05/10/2011 a 04/10/2012, como comumente se estabelece);

Segundo Termo Aditivo – necessita ser assinado até o dia 05 de outubro de 2012 (incluindo este dia); devendo haver previsão de prorrogação da vigência a contar de 06/10/2012 a 05/10/2013;

Portanto, o mesmo pensamento precisará ser empregado para os termos aditivos posteriores desse contrato utilizado como exemplo.

Como é possível observar, o aditivo será estabelecido, com termo final, no ano futuro, em um dia anterior ao termo inicial (como no exemplo, a prorrogação da vigência seria contada de contar de 06/10/2011 a 05/10/2012). Isso ocorre não porque houve contagem da vigência do aditivo excluindo o dia do início e excluindo o do final, mas, sim, porque a preocupação é tanto se evitar a coincidência do dia final do contrato com o dia inicial do seu aditivo, quanto de se observar a regra de que os serviços contratuais devem ter sua duração prorrogada por "iguais e sucessivos períodos", ou seja, de doze em doze meses (findando assim no dia de igual número ao do início da vigência do contrato: no exemplo, 05 de outubro). (grifou-se)

19. Destarte, embora não haja controvérsia entre os órgãos deve ser feito o presente esclarecimento em face do precedente anterior do DECOR/CGU, o PARECER n. 35/2013/DECOR/CGU/AGU. A presente manifestação está em consonância com o raciocínio jurídico tracejado pela CJU-SJC, na NOTA n. 0112/2019/CJU-SJC/CGU/AGU, sendo uma interpretação que está lógica e teleologicamente de acordo com a Teoria Geral do Direito, com a Lei de Licitações e os demais diplomas que preveem limites temporais de contratos administrativos.

III - CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

20. Ante o exposto, conclui-se que

a) Nos termos do PARECER n. 35/2013/DECOR/CGU/AGU, a contagem dos prazos de vigências dos contratos administrativos segue a regra do art. 132, §3º do Código Civil e a disciplina da Lei nº 810, de 1949, conforme determina o art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993. A contagem deve ser feita de data a data, incluindo-se o dia da assinatura e o dia de igual número ao de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência; e

b) Excepcionalmente, os prazos de vigências previstos em termos aditivos de prorrogação são iniciados no dia subsequente ao do término da vigência do contrato original, ainda que a sua assinatura e formalização ocorra último momento da vigência do contrato originário.

Sugere-se que sejam cientificados os órgãos interessados.

À consideração.

Brasília, 21 de setembro de 2019.

JOAO PAULO CHAIM DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00461000068201980 e da chave de acesso 3f213a87

Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 319281405 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO CHAIM DA SILVA. Data e Hora: 02-06-2020 17:41. Número de Série: 17336428. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
