



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES PF-UFES

PARECER n. 280/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.053956/2019-43

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE AGRONOMIA-CCAE

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: SEXTO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 09/2020 CELEBRADO ENTRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO E A FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA. REORÇAMENTAÇÃO SEM IMPACTO FINANCEIRO. PRORROGAÇÃO. POSSIBILIDADE. JUÍZO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. RECOMENDAÇÕES CONDICIONADAS PARA CELEBRAÇÃO DO ADITIVO.

Senhor Procurador Chefe,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de solicitação de análise do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 09/2020 celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA – FEST, que tem por objeto **prorrogar a vigência contratual até 31/01/2025 e inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada sem alterar o valor do contrato** (Sequencial 635 - Lepisma).
2. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DA REORÇAMENTAÇÃO: *"É vedada a realização pela CONTRATADA de gastos que estejam pendentes de definição ou que não possuam o devido detalhamento na planilha de receitas e despesas que expresse todos os custos, preços/valores unitários, quantitativos e metodologia de cálculo nos termos do Acórdão nº 9604/2017- TCU."* (Sequencial 635 - Lepisma).
3. Verifica-se, ao Sequencial 617 - Lepisma, a justificativa à solicitação do Aditivo ao referido Contrato – conforme prevê o art. 65 da Lei 8.666/93.
4. Consta aprovação por uma Instância ou órgão que aprovou o projeto originalmente, bem como registro do projeto com data de vigência atualizada OU Aprovação da prorrogação na Pró-Reitoria de Origem (Sequenciais 625 e 631 - Lepisma).
5. Ainda, consta nos autos o Cronograma físico-financeiro atualizado e a Planilha de despesas e receitas detalhadas (Sequenciais 616 e 615 - Lepisma). Consta ainda, Planilha geral atualizada reorçamentada no Sequencial 614 - Lepisma, todavia, não consta no checklist tal informação.
6. A instrução processual *checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante, consta no Sequencial 636 - Lepisma.
7. O Contrato nº 09/2020 objetiva a prestação de apoio por parte da CONTRATADA ao projeto de EXTENSÃO denominado ***"Recomendação de adubação e calagem nas culturas de interesse econômico, visando a melhoria na produtividade das propriedades rurais"***, doravante denominado PROJETO, parte integrante deste contrato independentemente de sua descrição. (Sequencial 90 - Lepisma).

8. O pedido de exame fundamenta-se no art 53, caput e § 4º da Lei 14.133/21, in verbis: "*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.(...)§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres de seus termos aditivos.*"

9. É a síntese do relatório. Analisa-se.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

Dos limites da análise e manifestação jurídica.

10. A presente manifestação se fundamenta nos artigos 11, VI, "b" e 18 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

11. Compete, todavia, ao administrador público a responsabilidade no que toca à conveniência e oportunidade acerca da escolha do objeto, do planejamento quantitativo e de suas características.

12. Salienta-se que 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, podendo ser superado desde que motivadamente.

13. Isso porque a oportunidade e conveniência (mérito administrativo) acerca da celebração do aditivo são de inteira responsabilidade da Administração, bem como a apreciação dos motivos que a determinaram, cuja validade, consoante a Teoria dos Motivos Determinantes, fica condicionada à existência dos mesmos, que devem sempre se pautar na busca do atendimento ao interesse público.

III - ANÁLISE JURÍDICA.

Da reorçamentação.

14. A par da minuta do instrumento sustentado por esta manifestação, restou elaborada uma lista de checagem (check-list Sequencial 636 - Lepisma) visando a conferência da instrução processual, de maneira a assegurar a presença de todos os documentos que necessariamente devem estar presentes nos autos administrativos que, afinal, culminem com a celebração do **SEXTO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 09/2020** (Sequencial 635 - Lepisma).

15. Presume-se, então, que todas as especificações tenham sido regularmente apuradas pela unidade competente e conferidas pela autoridade, o que, contudo, não é óbice para emissão de eventuais alertas, por essa Procuradoria, sobre tais aspectos, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

16. Cumpre ressaltar, inicialmente, que a Lei nº 8.666/93 perdeu a validade em 30 de dezembro de 2023, passando a vigor integralmente as disposições da Nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133, de 2021.

17. Contudo, por força do art. 190 da Nova Lei, "*O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.*"

18. Assim, o termo em exame continua a ser regido pelas disposições da Lei nº 8.666, de 1993, ainda que revogada, uma vez que o contrato original foi assinado em fevereiro de 2020.

19. A Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD, em análise dos autos, descreve a instrução processual destinada a embasar o pedido de análise do aditivo relacionado à reorçamentação e a prorrogação, na forma a seguir (Sequencial 636 - Lepisma):

"Solicitação com justificativa do coordenador 617

Cronograma físico-financeiro atualizado 616

Aprovação por uma Instância ou órgão que aprovou o projeto originalmente (departamento ou centro) 625

Registro do projeto com data de vigência atualizada OU Aprovação da prorrogação na Pró-Reitoria de Origem 631

Planilha de despesas e receitas detalhadas 615

Minuta de termo aditivo com fundação de apoio 635"

20. Quanto ao aspecto legal referente à inclusão de nova Planilha orçamentária e novo Cronograma físico financeiro (Sequenciais 614 e 616 - Lepisma), ressalta-se, mais uma vez, que o exame estritamente jurídico a cargo desta Procuradoria Federal se resume aos aspectos inerentes à legalidade (em sentido amplo) do termo aditivo, excluída análise técnica e contábil, principalmente, no que diz respeito ao acatamento da justificativa para a alteração efetuada.

21. **Desta forma, tem-se que é possível a reorçamentação proposta, desde que o objeto permaneça inalterado, bem como a proposta de alteração venha acompanhada das devidas justificativas, cabendo à área técnica realizar essa averiguação.**

22. **Por oportuno, necessário apontar que, no tocante aos pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, bem como pagamento de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio deverá ser observado o prescrito nos art. 6º e 7º, do Decreto nº 7.423/2010.**

23. **A observância dos requisitos fixados pelos normativos legais, bem como das questões apontadas acima, dependem de aferição técnica e/ou administrativo-operacional, que escapa à competência desta Procuradoria, sendo de inteira responsabilidade da autoridade competente da Universidade, que deverá proceder às adequações, correções e/ou exclusões que porventura se fizerem necessárias.**

24. Ainda, infere-se que o Termo Aditivo em análise enquadra-se na CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS do contrato originário (Sequencial 90 - Lepisma), muito embora a peculiaridade do Contrato em questão, por não se tratar de prestação de serviço, e sim de Contrato *sui generis*, afaste a aplicação dos limites previstos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/93.

"CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA — DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

O contrato poderá ser alterado, com as devidas justificativas, **nos casos previstos no art. 65 da Lei 8.666/93.**" (grifei)

Da prorrogação.

25. Prosseguindo, verifica-se que o Termo Aditivo em análise pretende não só inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, mas também prorrogar a vigência contratual até 31/01/2025.

26. A prorrogação pretendida encontra fundamento na CLÁUSULA SEGUNDA do contrato original (Sequencial 90 - Lepisma), *in verbis*:

"CLAUSULA SEGUNDA — DA VIGÊNCIA

O presente CONTRATO terá a duração de 36 (trinta e seis) meses, a contar da data de sua assinatura.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: Poderá haver prorrogação caso haja necessidade de dilação do prazo de execução do projeto apoiado, mediante Termo Aditivo a ser aprovado previamente pela CONTRATANTE."

27. Também encontra respaldo no art. 57, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93, *ipsis litteris*:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: [...]

§1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.” (grifei)

28. A Solicitação e Justificativa assinada pelo Coordenador do Projeto de Extensão encontram-se no Sequencial 617 -Lepisma:

"Segue para apreciação do Departamento a solicitação de uma nova prorrogação do prazo de vigência do projeto de extensão vinculado ao processo 23068.053956/2019-43 por seis (06) meses, passando de 31/07/2024 para 31/01/2025.

Foi solicitada e aprovada, em janeiro de 2023, uma prorrogação com termino previsto para 27/02/2023, para novo prazo de termino em 31/07/2024.

Durante a fase inicial do referido projeto (ano 2020) fomos acometidos pela pandemia de COVID – 19 que gerou situação de emergência mundial, e impôs restrições à circulação de pessoas e às atividades econômicas para evitar sua propagação (medidas de restrição e isolamento) durante o período de 2020 a 2021.

Tal fato proporcionou drástica diminuição das atividades (até mesmo interrupção de atividades) do projeto executado.

Nesse sentido venho solicitar prorrogação do prazo de vigência de seis meses, passando de 31/07/2024 para 31/01/2025, com o objetivo de finalizar as atividades do projeto em questão.

Em função da possibilidade de aprovação da prorrogação de prazo de execução do projeto, segue, também para apreciação do Departamento, a nova planilha (**Planilha geral, Planilha detalhada e cronograma físico financeiro – sequencial 614, 615 e 616**) do projeto de extensão vinculado ao processo 23068.053956/2019-43.

Não ocorrerá alteração financeira, somente adaptação entre rubricas existentes.

Foram realizadas adaptações/alterações nas rubricas já existentes em função do novo cronograma, e em função da demanda do laboratório de análises de solo.

Cabe ressaltar que recentemente (24/05/2024) o projeto de extensão em questão sofreu alteração somente em seu título, passando para “Recomendação de calagem e adubação para produtividade e sustentabilidade das propriedades rurais”. O novo título está mais enxuto e melhor adaptado aos dias atuais (o título anterior era desde 1996!). A alteração foi realizada pela PROEX – UFES, a pedido do coordenador. (grifei)

29. Quanto à oportunidade e conveniência da celebração do aditivo – mérito administrativo - sua análise compete ao gestor, alertando, por oportuno, que deverá ser certificada a permanência da vantagem nos preços contratados

e a regularidade dos serviços prestados pela contratada, pois a prorrogação de qualquer instrumento jurídico pressupõe que sua execução (até o momento em que proposta a dilatação temporal) esteja transcorrendo de forma adequada aos termos inicialmente avençados, sendo o gestor do ajuste o agente público competente para tal certificação.

30. Assim sendo, considerando que a responsabilidade pela veracidade e exatidão do teor da justificativa apresentada para a PRORROGAÇÃO é da autoridade que a subscreve e, considerando, também, a sua oportunidade e conveniência – *mérito administrativo* - que compete ao gestor sopesar, *não vislumbramos, em princípio, óbice ao presente aditamento, no que tange à prorrogação, observados, porém, os demais termos deste Parecer e legislação aplicável (item 24).*

Da alteração do título do Projeto de Extensão.

31. Quanto à informação do Coordenador do Projeto de Extensão (Sequencial 617 - Lepisma) acerca da alteração do título do Projeto de Extensão passando para “***Recomendação de calagem e adubação para produtividade e sustentabilidade das propriedades rurais***”, **tem-se que é possível a alteração do título, desde que o objeto permaneça inalterado, bem como a proposta de alteração venha acompanhada das devidas justificativas, cabendo à área técnica realizar essa averiguação.**

32. Ademais disso, informo que o Projeto Básico anexado ao Sequencial 2 - Lepisma deverá ser alterado nesse tópico e aprovado pelas partes. **O projeto Básico devidamente alterado deverá ser anexados aos autos.**

33. **Recomendo, que sejam adotadas às providências antes da assinatura e celebração do presente Aditivo.**

Da Fundação de Apoio.

34. A FEST é uma instituição jurídica de direito privado, que goza de autonomia financeira, patrimonial e administrativa, de interesse público e coletivo, sem fins lucrativos, com atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa e transferência de conhecimento, ao desenvolvimento institucional, tecnológico e à proteção e preservação do meio ambiente.

35. A fundação em comento possui importante papel incentivador nas atividades educacionais da UFES, sendo eleita para gerir os Contratos cujo objeto primordial é a realização de Projetos de Extensão. Desta feita, prestação de apoio não se compara à prestação de serviço, pois não subsiste qualquer interesse econômico a ser suprido. Verdaderamente, tem por escopo a melhor atuação dos entes públicos, empregando-se mais efetividade às atividades de cunho educativo e social, nos termos da Lei 8.958/1994 e do Decreto nº 5.205/2004.

36. Dessa forma, o contrato em análise é *sui generis*, implicando em situação específica, visto que o valor destinado à FEST pela prestação de apoio, não se confunde com o patrimônio gerido pela Fundação, corresponde ao valor global do contrato.

37. Nessa senda, o Tribunal de Contas da União vem admitindo a regularidade da situação acima descrita, desde que haja definição precisa e clara dos objetos a serem contratados com as fundações de apoio, e conexão com atividades de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, em projetos com prazo determinado e que resultem produtos bem definidos. (Acórdãos nº 2295/2006 – P – Relação 152/2006 GAB VC, 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP, 1388/2006 – P, 6/2007 – P, 197/2007 – 2ª C, 218/2007 – 2ª C, 289/2007 – P, 503/2007 – P, 706/2007 – P, 1155/2007 – P, 1263/2007 – P, 1236/2007 – 2ª C, 1279/2007 – P, 1882/2007 – P, 2448/2007 – 2ª C, 2466/2007 – P, 2493/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 3541/2007 – 2ª C, 599/2008 – P, 714/2008 – P, 1378/2008 – 1ª C, 1279/2008 – P, 1508/2008 – P, 3045/2008 – 2ª C e Súmula 250 – TCU).

38. **Por fim, recomendo sejam adotados os comandos determinados no ACÓRDÃO Nº 9.604/2017 – TCU – 2ª Câmara do TCU de 07/11/2017**, específico para a UFES, dentre os quais, sem prejuízo de outros constantes do referido julgado:

a) consoante o art. 55, inciso IV, da Lei 8.666/93, o cronograma físico-financeiro da execução do serviço é peça obrigatória do contrato com as Fundações, a ser definido em cláusula específica; assim, caso não exista nestes autos, deve ser providenciado.

b) a transferência de recursos à Fundação contratada deve observar a compatibilidade entre os serviços executados e o cronograma físico financeiro acordado entre as partes, o qual deve ser juntado aos autos.

c) é ilegal deixar de exigir a apresentação de prestações de contas parciais relativamente a contratos de gerenciamento de projetos que envolvam repasses durante a sua vigência de parcelas autônomas, independentes, entendidas como as repassadas para uma determinada fase, módulo ou período do curso (semestre, ano, etc.), tais como, por exemplo, os cursos de ensino a distância, por configurar transgressão ao art. 11, § 1º, do Decreto 7.423/2010.

Recomendações.

39. A instrução processual (chek-list) anexada ao Sequencial 636 - Lepisma não cita a Planilha de Reorçamentação anexada ao Sequencial 614 - Lepisma, cita apenas a planilha do Sequencial 615 - Lepisma. Recomendo o setor técnico justificar e anexar aos autos novo Chek-list com a devida justificativa.

40. O documento anexado aos autos Sequencial 631 - Lepisma, não supre a necessidade de novo Projeto Básico ou Plano de Trabalho, conforme informado nos tópicos 31, 32 e 33 deste Parecer. **Recomendo, o setor técnico adotar às providências sugeridas antes da assinatura e celebração do presente aditivo.**

41. Por fim, **recomendo** aos interessados observarem os tópicos a seguir, antes da assinatura e celebração do presente aditivo:

a) Quanto ao aspecto legal referente à inclusão de nova Planilha orçamentária e novo Cronograma físico financeiro (Sequenciais 614 e 616 - Lepisma), ressalta-se, mais uma vez, que o exame estritamente jurídico a cargo desta Procuradoria Federal se resume aos aspectos inerentes à legalidade (em sentido amplo) do termo aditivo, **excluída análise técnica e contábil, principalmente, no que diz respeito ao acatamento da justificativa para a alteração efetuada;**

b) **É possível a reorçamentação proposta, desde que o objeto permaneça inalterado, bem como a proposta de alteração venha acompanhada das devidas justificativas, cabendo à área técnica realizar essa averiguação;**

c) **No tocante aos pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, bem como pagamento de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio deverá ser observado o prescrito nos art. 6º e 7º, do Decreto nº 7.423/2010;**

d) **É possível a alteração do título, desde que o objeto permaneça inalterado, bem como a proposta de alteração venha acompanhada das devidas justificativas, cabendo à área técnica realizar essa averiguação; e**

e) **A observância dos requisitos fixados pelos normativos legais, bem como das questões apontadas acima, dependem de aferição técnica e/ou administrativo-operacional, que escapa à competência desta Procuradoria, sendo de inteira responsabilidade da autoridade competente da Universidade, que deverá proceder às adequações, correções e/ou exclusões que porventura se fizerem necessárias.**

IV - CONCLUSÃO.

42. Assevera-se que, por efeito dos princípios da probidade e da legalidade, a Administração deverá manter pleno controle das ações desenvolvidas pela fundação contratada no âmbito da gestão administrativa e financeira do projeto apoiado, sendo do setor requisitante toda responsabilidade pelas questões técnicas, assim como pela justificativa/motivação apresentada, cabendo a decisão final acerca da celebração do aditivo à Autoridade competente, pois o presente Parecer tem caráter meramente opinativo.

43. Por oportuno, informamos que a Procuradoria Federal junto à UFES não detém conhecimento técnico ou competência para aferir a totalidade dos dados financeiros insertos, alertando que compete exclusivamente à área técnica verificar, com precisão, se as informações e valores atendem aos interesses do Projeto e à própria Universidade.

44. Em conclusão, a Procuradoria Federal junto à UFES, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais do Termo Aditivo, manifesta-se favoravelmente à aprovação, desde que observadas e providenciadas todas às recomendações deste parecer (**itens 21, 22, 23, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40 e 41**), sendo do setor requisitante toda responsabilidade pelas questões técnicas, assim como pela justificativa/motivação apresentada.

45. Cumpridas as recomendações ou afastadas de forma motivada, não haverá necessidade de nova manifestação desta Procuradoria, nos termos do inciso VII do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1994, e da Instrução nº 05, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

46. A decisão final é da autoridade competente, nos termos do art. 48 da Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

À consideração superior.

Vitória, 19 de junho de 2024.

OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068053956201943 e da chave de acesso 529381e7



Documento assinado eletronicamente por OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, 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 1532616106 e chave de acesso 529381e7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-06-2024 11:54. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
