



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

PARECER n. 108/2021/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.012781/2021-39

INTERESSADOS: DIRETORIA DE PROJETOS INSTITUCIONAIS - DPI/PROAD

ASSUNTOS: CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS

EMENTA: TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO. FALTA JUSTIFICATIVAS PLAUSÍVEIS PARA A PRORROGAÇÃO PRETENDIDA. NÃO CONSTA A OCORRÊNCIA DE UMA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO §1º DO ARTIGO 57, E NO §1º DO ART. 58 DA LEI 8.666/93, DEVENDO SER ANEXADO AOS AUTOS PARA A PRORROGAÇÃO PRETENDIDA. PRAZO DA PRORROGAÇÃO, O IDEAL É QUE O MESMO SEJA ESTIMADO E FIRMADO APENAS PELO TEMPO NECESSÁRIO PARA A CONCLUSÃO DO PROJETO, COM POSSIBILIDADE DE RESCISÃO ANTECIPADA, TENDO EM VISTA O §12º DO ART. 6º, DO DECRETO 7423/10.

Senhor procurador Chefe:

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da minuta do *SEXTO* Termo Aditivo (Sequencial 35 - Lepisma), referente ao Contrato nº 82/2015, celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST, que tem por a substituição do fiscal do contrato, assim como prorrogar a vigência contratual por mais 6 (seis) meses, a contar de 25/04/2021 até 24/10/2021.

2. Consta nos autos despacho do Coordenador de Elaboração de Contratos e Convênios Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD: *"Segue conforme as informações já prestadas por email. Em relação à prorrogação do contrato em questão, verifica-se que o §4º do art. 57 da Lei 8666/93 prevê a possibilidade de prorrogação excepcional, por até 12 meses além dos 60 meses de limite previsto no inciso II do referido artigo: §4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. Ressalta-se, no entanto, o dispositivo (art.6º, § 12º do Decreto 7423/10) abaixo que proíbe a duração indeterminada dos projetos: §12. É vedada a realização de projetos baseados em prestação de serviço de duração indeterminada, bem como aqueles que, pela não fixação prazo de finalização ou pela reapresentação reiterada, assim se configurem."* (Sequencial 4 - Lepisma)

3. Consta nos sequenciais 05 e 22 os documentos que apresentam as justificativas à solicitação do Aditivo ao referido Contrato: *"O processo 23068.020533/2014-32, referente ao projeto 645 do Curso de Licenciatura em Educação do Campo / CEUNES / UFES vinculado a esta pró-reitoria (contrato - FEST nº: 082/2015) apresenta, em sua segunda página, informações sobre o projeto intitulado "Curso de Graduação -Licenciatura Plena em Educação do Campo do Ceunes, São Mateus" (anexo 1). Dentre estas informações, consta a vigência original do referido projeto, qual seja 27/10/2015 a 27/10/2019, totalizando 48 meses. [...] Diante do exposto e considerando a aproximação do fim do prazo de execução física e financeira do referido projeto em 24 de abril de 2021; considerando que todas as prerrogativas de prestação parcial de contas foram atendidas dentro dos prazos institucionais; considerando que há amparo legal para prorrogação (vide despacho sequencial 04) e, principalmente, considerando que esses recursos são extremamente necessários para garantir a boa execução da consolidação do curso de Licenciatura em Educação do Campo no CEUNES; solicitamos a prorrogação da vigência do projeto pelo prazo de 6 meses." "Solicitamos que, no Contrato supramencionado, seja incluído o nome de VIVIAN ESTEVAM CORNÉLIO, CPF. Nº 282.324.638-05, SIAPE Nº 2995750, SETOR DE LOTAÇÃO: DECH/CEUNES/UFES para atuar como Fiscal de Contrato em substituição a DÉBORA SCHMITT KAVALEK, CPF. Nº 910.662.390-53, SIAPE Nº 3011696, SETOR DE LOTAÇÃO: DECH/CEUNES/UFES."*

4. O contrato supracitado (Sequencial 32 - Lepisma) tem por objeto a Prestação de Apoio por parte da CONTRATADA ao Projeto intitulado *"Curso de Graduação - Licenciatura Plena em Educação do Campo do CEUNES, Campus de São Mateus"*.

5. É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA.

6. Inicialmente, esclareço que a presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da

materia ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas, bem como verificação e conferência de prazos, cálculos e valores, os quais não competem à Procuradoria, mas aos setores técnicos competentes da Administração.

7. De igual feita, assevera-se que a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas, BCP nº 07, qual seja:

"BCP nº 07 (Manual 2014) O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

II. 1. DA FUNDAÇÃO DE APOIO.

8. 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, conforme precípuo o art. 1º de seu Estatuto.

9. 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.

10. Desta feita, a prestação de apoio não se compara à prestação de serviço, pois não subsiste qualquer interesse econômico a ser suprido. Verdadeiramente, tem por escopo a melhor atuação dos entes públicos, empregando-se mais efetividade às atividades de cunho educativo e social, no termos da Lei 8.958/1994 e do Decreto nº 5.205/2004.

11. A gestão administrativa e financeira consiste, pois, na realização, pela fundação de apoio, de contratos e pagamentos no interesse do projeto. É dizer, o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro do projeto densifica-se no fato de a fundação de apoio fazer, em nome próprio, contratos e pagamentos no interesse do projeto ou da ação administrativa da IFES.

12. A estrutura do negócio jurídico entre a IFES e a fundação de apoio, materializa-se no seguinte esquema: a IFES assume a obrigação de transferir recursos à fundação de apoio para que esta, em nome próprio, e mediante remuneração previamente acertada, realize contratos e pagamentos para atender o projeto.

13. E a fundação de apoio assume a obrigação de gerenciar tais recursos, fazendo contratos e pagamentos no interesse do projeto, prestando, ao final, contas à IFES quanto à legitimidade da aplicação dos recursos transferidos para gestão.

14. 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.

15. 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).

II. 2. DA PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL

16. Conforme a **Orientação Normativa nº 03 da AGU, de 01/04/2009**, cumpre 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, *in verbis*:

"Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre 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."

17. Conforme exposto no Sequencial 36, consta Aprovação do Colegiado do Curso de Educação no Campo (Sequencial 09) e Aprovação do Conselho Departamental (Sequencial 15):

*"não houve tempo hábil para a digitalização do processo original e a tramitação do mesmo via Lepisma e que **o contrato tem sua vigência até a data de 25/04/2021**, esta solicitação de termo aditivo de prazo está tramitando via documento avulso.*

O atual termo aditivo adicionará mais seis meses ao contrato que já tem 66 meses de vigência, somando o total de 72 meses de vigência.

Não foram localizados neste documento avulso encaminhado o documento indicando a prorrogação do projeto e nem a aprovação da Pro Reitoria de Origem, assim como também não consta nos autos o Registro do projeto com data de vigência atualizada.

Caso entenda que a urgência do termo aditivo, em decorrência do vencimento do contrato, possibilite a tramitação sem a documentação mencionada, sugere-se encaminhar para análise jurídica e emissão de parecer." (grifei)

18. Verifica-se ainda que foram anexados aos Sequenciais 04, 05 e 22 documentos que apresentam justificativas à solicitação do Aditivo ao referido Contrato:

"O processo 23068.020533/2014-32, referente ao projeto 645 do Curso de Licenciatura em Educação do Campo / CEUNES / UFES vinculado a esta pró-reitoria (contrato-FEST nº: 082/2015) apresenta, em sua segunda página, informações sobre o projeto intitulado "Curso de Graduação –Licenciatura Plena em Educação do Campo do Ceunes, São Mateus" (anexo 1).

Dentre estas informações, consta a vigência original do referido projeto, qual seja 27/10/2015 a 27/10/2019, totalizando 48 meses.

[...]

Diante do exposto e considerando a aproximação do fim do prazo de execução física e financeira do referido projeto em 24 de abril de 2021; considerando que todas as prerrogativas de prestação parcial de contas foram atendidas dentro dos prazos institucionais; considerando que há amparo legal para prorrogação (vide despacho sequencial 04) e, principalmente, considerando que esses recursos são extremamente necessários para garantir a boa execução da consolidação do curso de Licenciatura em Educação do Campo no CEUNES; solicitamos a prorrogação da vigência do projeto pelo prazo de 6 meses." (grifei)

"Solicitamos que, no Contrato supramencionado, seja incluído o nome de VIVIAN ESTEVAM CORNÉLIO, CPF. Nº 282.324.638-05, SIAPE Nº 2995750, SETOR DE LOTAÇÃO: DECH/CEUNES/UFES para atuar como Fiscal de Contrato em substituição a DÉBORA SCHMITT KAVALEK, CPF. Nº 910.662.390-53, SIAPE Nº 3011696, SETOR DE LOTAÇÃO: DECH/CEUNES/UFES."

19. Consta nos autos despacho do Coordenador de Elaboração de Contratos e Convênios Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD (Sequencial 4 - Lepisma):

*"Segue conforme as informações já prestadas por email. Em relação à prorrogação do contrato em questão, **verifica-se que o §4º do art. 57 da Lei 8666/93 prevê a possibilidade de prorrogação excepcional, por até 12 meses além dos 60 meses de limite previsto no inciso II do referido artigo: §4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.***

*Ressalta-se, no entanto, o dispositivo (art.6º, § 12º do Decreto 7423/10) abaixo que proíbe a duração indeterminada dos projetos: **§12. É vedada a realização de projetos baseados em prestação de serviço de duração indeterminada, bem como aqueles que, pela não fixação prazo de finalização ou pela reapresentação reiterada, assim se configurem.**" (Sequencial 4 - Lepisma)*

20. Quanto à hipótese de prorrogação, verifica-se previsão contratual *Cláusula Segunda - Da Vigência*, do **Contrato 82/2015**, fundamentada no art. 57, inciso IV, §1º e §2º da Lei nº 8.666/93 (Sequencial 32 - Lepisma).

21. **Com efeito, os contratos contínuos** poderão ser prorrogados, **até o limite previsto no ato convocatório**, que deverá se limitar ao prazo de 60 meses, **visando à obtenção de preços mais vantajosos para a Administração**, mediante justificativa por escrito e a prorrogação deverá ser previamente autorizada pela autoridade competente para a celebração do contrato. Isto é o que se pode evidenciar dos termos do art. 57 e § 2º da Lei nº 8.666/93:

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

[...] II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

[...] § 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (grifei)

22. Para estas situações então deve haver a demonstração de que a situação que enseja a nova prorrogação é excepcional, no sentido de ter sido a Administração surpreendida pela necessidade premente dessa providência, sob pena de comprovado prejuízo ao interesse público.

23. **Pois bem, apesar de constar na Cláusula Segunda - Da Vigência, prorrogação fundamentada no art. 57, inciso IV, §1º e §2º da Lei nº 8.666/93, o Contrato - FEST nº: 082/2015 não se trata de processo continuado. Conseqüentemente, a prorrogação de 12 (doze) meses em caráter excepcional previsto no referido §4º do artigo 57, não se poderia aplicar ao caso em questão.**

24. **Igualmente cumpre ponderar que a prorrogação do contrato em tela, que se caracteriza como um contrato que não se enquadra no elenco especial previsto nos incisos do caput do artigo 57 da Lei 8.666/9, é regida pelo disposto no artigo 57, § 1º e §2º, da Lei 8.666/93.**

25. **Em outras palavras, admite-se sim a prorrogação de tais contratos, mas desde que a motivação da prorrogação encontre alguma tipificação entre aquelas previstas nos incisos do § 1º do artigo 57 da Lei 8.666/93, *verbis*:**

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.

26. **No mesmo sentido, tratando-se de um contrato que tem por escopo a gestão administrativa e financeira de um projeto de ensino e/ou extensão, com prazo de duração definido, o fundamento para a prorrogação supõe a ocorrência de uma das hipóteses previstas no §1º do art. 58 da Lei 8.666/93:**

§ 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.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

27. Contudo, não ficou claro na justificativa da Administração a necessidade da prorrogação excepcional de 06 (seis) meses. Ficou evidenciado na justificativa que existem recursos e "**são extremamente necessários para garantir a boa execução da consolidação do curso de Licenciatura em Educação do Campo no CEUNES;**". Não consta dessa feita a ocorrência de uma das hipóteses previstas no § 1º do artigo 57, e no §1º do art. 58 da Lei 8.666/93.

28. Superado tal questionamento, a Administração deverá observar obrigatoriamente o **§12º do art. 6º, do Decreto 7423/10**, que proíbe taxativamente a duração indeterminada dos projetos:

Art. 6º [...]

§12. É vedada a realização de projetos baseados em prestação de serviço de duração indeterminada, bem como aqueles que, pela não fixação prazo de finalização ou pela reapresentação reiterada, assim se configurem."

29. Firmada assim a admissibilidade da prorrogação, cabe verificar **a ocorrência de uma das hipóteses previstas no §1º do artigo 57, e no §1º do art. 58 da Lei 8.666/93**, sobre o que há de demonstrar e anexar aos autos.

30. **Com relação ao prazo da prorrogação constante do aditivo em análise, o ideal é que o mesmo seja estimado e firmado apenas pelo tempo necessário para a conclusão do projeto, com possibilidade de rescisão antecipada.**

31. 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.

III - CONCLUSÃO.

32. Em conclusão, não foram trazidas aos autos justificativas plausíveis para a prorrogação pretendidas de 06 (seis) meses ante a ocorrência de uma das hipóteses previstas no §1º do artigo 57, e no §1º do art. 58 da Lei 8.666/93, devendo ser anexado aos autos para a prorrogação pretendida.

33. Com relação ao prazo da prorrogação, o ideal é que o mesmo seja estimado e firmado apenas pelo tempo necessário para a conclusão do projeto, com possibilidade de rescisão antecipada, tendo em vista o §12º do art. 6º, do Decreto 7423/10.

34. Restrita aos aspectos jurídico-legais, a Procuradoria Federal junto à UFES, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, ressalvando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo deste órgão jurídico, e em atendimento ao que estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais da minuta acostada ao Sequencial 35 - Lepisma.

35. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

À consideração superior.

Vitória, 08 de abril de 2021.

OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068012781202139 e da chave de acesso 0aa5a1be



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO - SIAPE 6296818
Procuradoria Federal - PF
Em 09/04/2021 às 00:31

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/170791?tipoArquivo=O>