



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

**PARECER n. 00027/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

**NUP: 23068.082568/2021-94**

**INTERESSADOS: INSTITUTO TECNOLÓGICO ITUFES UFES**

**ASSUNTOS: CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS**

**EMENTA: ADITIVO. CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. PROJETO DE PESQUISA PRODUTOS MADEIREIROS. PRORROGAÇÃO E REORÇAMENTAÇÃO COM AUMENTO DO VALOR DO CONTRATO. FUNDAMENTO. ART. 6º, XVII, ART. 124 E 125, TODOS DA LEI Nº 14.133, DE 2021. SEM ÓBICE JURÍDICO.**

*Senhor Procurador Chefe:*

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se do SEGUNDO TERMO ADITIVO ao CONTRATO Nº 21/2022, a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA (Sequencial 196 - Lepisma), com vistas à prorrogação da vigência do contrato por mais 07 (sete) meses, bem como à inserção de planilha de receitas e despesas reorçamentada, sem alterar o valor do contrato.

Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO: "*O presente Termo Aditivo tem por objeto inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, SEM ALTERAR o valor do contrato, bem como prorrogar a vigência contratual por mais 7 (sete) meses, a contar de 25/01/2024 até 25/08/2024.*" (Sequencial 196 - Lepisma).

2. O Contrato nº 21/2022, firmado entre as partes, tem por objeto "a prestação de apoio por parte da CONTRATADA ao projeto de Pesquisa denominado 'Plano Nacional de Recomposição Agroflorestal para o desenvolvimento da Cadeia Produtiva de Produtos Madeiros'." (Sequencial 109 - Lepisma).

3. A instrução processual *checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante, consta no despacho do Sequencial 197 - Lepisma.

4. 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 e de seus termos aditivos.*"

5. É a síntese do necessário.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

### **Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica**

6. Destaca-se que a presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto às outras questões não ventiladas ou aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas, bem como verificação e conferência de cálculos e valores, os quais não competem à Procuradoria, mas aos serviços 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."

### III - ANÁLISE JURÍDICA

#### Da prorrogação da vigência

8. A par da minuta do instrumento sustentado por esta manifestação, restou elaborada uma lista de checagem (*checklist* Sequencial 197 - 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 SEGUNDO TERMO ADITIVO ao CONTRATO Nº 21/2022, objetivando "*inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, SEM ALTERAR o valor do contrato, bem como prorrogar a vigência contratual por mais 7 (sete) meses*". (Sequencial 196 - Lepisma).

9. Presume-se, então, que todas as especificações tenham sido regularmente apuradas pela unidade competente e conferidas pela autoridade da contratação, 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.

10. Verifica-se que o contrato em questão, de prestação de serviços de apoio para desenvolvimento de pesquisa científica, trata-se de contrato por escopo, nos termos do art. 6º, XVII da Lei nº 14.133/21 e, sendo assim, pode ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, que, no caso, é a pesquisa científica:

*"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*(...)*

*XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto."*

11. Observa-se que, mais a frente, a Nova Lei de Licitações determina que não só os contratos poderão ser prorrogados, como o serão, de forma automática, quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato. Isto porque, nos contratos de escopo, a necessidade da Administração ou do ente contratante só é satisfeita quando entregue o produto ou realizado o serviço.

*"Art. 111. Na contratação que prever a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.*

*Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:*

*I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;*

*II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual."*

12. Além disso, a prorrogação proposta também encontra amparo no contrato firmado pelas partes, especificamente em sua Cláusula Segunda (Sequencial 109 - Lepisma):

*"CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA*

*O presente CONTRATO terá a duração de 12 (doze) 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."*

### **Da inserção de planilha de receitas e despesas reorçamentada**

13. Já quanto à alteração proposta, de inserção de planilha de receitas e despesas reorçamentada, sem aumentar o valor do contrato, verifica-se encontrar amparo legal nos arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133/21:

Art. 124. **Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:**

#### **I - unilateralmente pela Administração:**

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;

**b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;**

II - por acordo entre as partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

§ 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

§ 2º Será aplicado o disposto na alínea "d" do inciso II do **caput** deste artigo às contratações de obras e serviços de engenharia, quando a execução for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado.

Art. 125. **Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras**, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

14. Também o contrato prevê a possibilidade de alteração contratual, conforme Cláusula Décima Terceira, citando, porém, a revogada Lei nº 8.666/93 (Sequencial 109 - Lepisma):

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

15. Verifica-se ao Sequencial 213 - Lepisma, a solicitação de aditivo de prazo e reorçamentação do referido Contrato, assinada pela Coordenadora do Projeto.

16. A justificativa, conforme prevê o art. 6º, XVII e art. 124 da Lei nº 14.133/21, encontra-se na Nota Técnica nº 431/2023-SFB, elaborada pela Coordenação-Geral de Fomento Florestal do Serviço Florestal Brasileiro, anexa ao Sequencial 176 - Lepisma, e no documento de Sequencial 180 - Lepisma, respectivamente:

*"O primeiro Termo Aditivo ao TED 03/2021 foi assinado em 08 de dezembro de 2022, prorrogando a execução até 08 de dezembro de 2023, considerando que houve atraso na entrega dos Produtos 1 e 2, devido ao tempo que foi necessário para a aprovação do Produto 1. Adicionalmente, houve mudança na equipe executora para a elaboração dos produtos subsequentes, o que gerou a necessidade da prorrogação proposta.*

*Nesse momento de solicitação do segundo Termo Aditivo, os produtos 2 e 3 já foram entregues e encontram-se sob análise da Coordenação Geral de Fomento Florestal - CGFOM/DFP/SFB/MMA, considerando que o Produto Final depende da aprovação desses dois produtos e o curto espaço de tempo para a sua consolidação, foi sugerido à UFES que solicitasse a prorrogação. Por sua vez, com o intuito de conseguir concluir a prestação de contas junto a FEST, a UFES considerou importante poder ter um prazo maior para concluí-la.*

*A solicitação é para que seja concluída em Junho de 2024, portanto uma prorrogação de sete meses, considerando que o pedido foi realizado no mês de novembro de 2023, e não seis meses como foi solicitado no Ofício encaminhado."*

*"Justificativa: A necessidade conclusão do Produto Final do Plano de Trabalho, considerando que o mesmo depende da aprovação dos Produtos 2 e 3 que ainda estão sob análise deste Serviço Florestal Brasileiro - SFB e a necessidade de consolidar a prestação de contas junto a Fundação Espiritosantense de Tecnologia - FEST, executora dos recursos do TED."*

17. Prosseguindo, constata-se aprovação *ad referendum* do Conselho Deliberativo do Instituto de Tecnologia da Universidade Federal do Espírito Santo (Sequencial 178 - Lepisma).

18. Quanto ao sujeito contratado, destaca-se que 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.

19. 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. Verdadeiramente, 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.

20. 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.

21. 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).

22. Por fim, recomendo sejam observadas 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.**

#### **IV- CONCLUSÃO**

23. 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, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo deste órgão jurídico, não vislumbra óbice jurídico à assinatura do SEGUNDO TERMO ADITIVO ao CONTRATO Nº 21/2022 (Sequencial 196 - Lepisma), desde que observadas as recomendações deste parecer.

24. 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.

25. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784/1999, pois as considerações tecidas restringem-se ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, não adentrando nas questões técnicas, tampouco as de oportunidade, conveniência e formalização do instrumento, por não serem de competência desta Procuradoria.

À consideração superior.

Vitória, 18 de janeiro 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) 23068082568202194 e da chave de acesso 4b90617f

---



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 1385856336 e chave de acesso 4b90617f 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: 18-01-2024 12:03. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---