



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

PARECER n. 00030/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.040403/2023-15

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - DEP/CT

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 1019/2023 CELEBRADO ENTRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO E A FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA. PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL. POSSIBILIDADE. JUÍZO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

Senhor Procurador Chefe:

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de análise do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 1019/2023 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 10/06/2024 (Sequencial 85 - Lepisma).
2. Verifica-se, aos Sequenciais 77, 82 e 83 - Lepisma, as justificativas à solicitação do Aditivo ao referido Contrato.
3. Consta aprovação pela Câmara Local de Extensão do CT (*ad referendum*), pelo Conselho Departamental do Centro Tecnológico da UFES, bem como pelo Departamento de Engenharia de Produção da Universidade (Sequenciais 76, 78 e 79 - Lepisma).
4. Ainda, consta nos autos o Cronograma físico financeiro atualizado (Sequencial 81 - Lepisma).
5. A instrução processual *checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante, consta no Sequencial 86 - Lepisma.
6. O Contrato nº 1019/2023 objetiva a prestação de apoio por parte da FUNDAÇÃO DE APOIO ao Projeto de Extensão denominado “Portos: Operação, Planejamento e Construção (Curso para a Comunidade)” (Sequencial 72 - Lepisma).
7. O pedido de exame fundamenta-se no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*: “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.
8. É a síntese do relatório. Analisa-se.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Dos limites da análise e manifestação jurídica

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. Isso porque a oportunidade e conveniência (mérito administrativo) acerca da realização do certame são de sua inteira responsabilidade, 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 prorrogação

13. A Diretoria de Projetos Institucionais, em análise dos autos, descreve a instrução processual destinada a embasar o pedido de análise do aditivo relacionado à prorrogação da vigência contratual, na forma a seguir (Sequencial 86 - Lepisma):

*"Solicitação e justificativa assinada pelo Coordenador do Projeto 77, 82 e 83
Extrato do registro do projeto atualizado 74
Cronograma físico financeiro atualizado 81
Aprovação pelo Departamento (por ata) 78
Aprovação pelo Conselho Departamental (por ata) 79
Aprovação pela Câmara Local de Extensão do CT (por ad referendum) 76 Minuta de Termo Aditivo com a fundação 85"*

14. Quanto ao aspecto legal referente à inclusão de Cronograma físico financeiro atualizado (Sequencial 81 - Lepisma), ressalta-se 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 prorrogação.

15. O Termo Aditivo em análise pretende prorrogar a vigência do contrato até o dia 10/06/2024.

16. A prorrogação pretendida encontra fundamento na CLÁUSULA SEGUNDA do contrato original (Sequencial 72 - Lepisma), *in verbis*:

*"CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA
O presente CONTRATO terá a duração de 5 (cinco) 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 UNIVERSIDADE.*

17. 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)

18. A solicitação e justificativa assinada pelo Coordenador do Projeto encontram-se nos Sequenciais 77 e 82 - Lepisma:

"Senhor Chefe do Departamento

Venho por meio deste solicitar a prorrogação por mais seis meses do prazo do Projeto de Extensão Portos: Operação, Planejamento e Construção (Curso para a Comunidade) de número 3906, sob minha coordenação, que foi cadastrado no dia 06 de junho de 2023 e que está com previsão de término para o dia 10 de janeiro de 2024.

As razões do meu pedido eu as apresento a seguir. Inicialmente, o Projeto de Extensão intitulado Portos: Operação, Planejamento e Construção (Curso para a Comunidade) de número 3906, foi dada entrada no Portal de Projetos, sistema da PROEX no dia 06 de junho de 2023. No dia 26 de junho de 2023 foi dada entrada no Processo digital nº 23068.033961/2023-16 no LEPISMA para aprovação do supracitado projeto de extensão, que está na peça 1.

O referido processo tramitou e, no dia 30 de agosto de 2023, foi emitida a Justificativa de Interesse Institucional, peça 29 do referido processo. Após isso, o processo foi encaminhado para o DPI e no dia 18 de outubro de 2023 foi assinado e publicado o contrato Nº 1019/2023 com a FEST, peça 46 do processo nº 23068.040403/2023-15.

As aulas do curso do referido projeto de extensão efetivamente começaram no dia 23 de outubro de 2023 com 41 alunos.

O trâmite todo do processo consumiu cinco meses e 17 dias, aproximadamente, seis meses, desde a entrada projeto na PROEX até a assinatura do contrato com a FEST. Por conta do exposto anteriormente, solicito a prorrogação de prazo de término por mais seis meses para que seja possível concluir o projeto de extensão dentro do prazo originalmente proposto no projeto de extensão, que prevê as aulas presenciais, as avaliações e a prestação de contas do projeto."

"Senhor Alan Werlen Souza

Venho por meio deste solicitar que o Contrato UFES x FEST referente ao Projeto de Extensão Portos: Operação, Planejamento e Construção, número PROEX 3906, seja aditivado para alterar sua vigência até o dia 10 de junho de 2024, mesma data de término do projeto supramencionado.

Este projeto PROEX 3906 teve seu prazo prorrogado tendo em vista a atrasos iniciais na tramitação dos processos internos da UFES que ocasionaram o atraso efetivo do projeto. Detalhes sobre esse atraso de tramitação dos processos foram detalhados no ofício de solicitação de prorrogação de prazo que foi realizado no processo de fluxo aberto 23068.033961/2023-16. Esse ofício de pedido de prorrogação de prazo foi anexado a esse processo de fluxo fechado na peça sequencial 77.

A partir desse ofício, obteve-se a aprovação na Câmara Departamental do Departamento de Engenharia de Produção conforme ata na peça sequencial 78. Posteriormente, ele foi aprovado

no Conselho Departamental do Centro Tecnológico, conforme ata de reunião constante na peça sequencial 79. Depois ele foi encaminhado para Câmara Setorial de Extensão do Centro Tecnológico, onde teve o parecer favorável do Prof. Saulo Bortolon, peça sequencial 80. Após isso, foi aprovado Ad Referendum pelo presidente da Câmara Local de Extensão, Prof. Maurice Barcellos da Costa, peça sequencial 76. A partir da Câmara Local de Extensão, o processo de fluxo aberto 23068.033961/2023-16 foi enviado para a PROEX, onde foi aprovado Ad Referendum a alteração da data do projeto 3906 para 10 de junho de 2024, peça sequencial 75 desse processo. O projeto PROEX 3906 com sua data de prorrogação alterada é apresentado na peça 74.

Além destes documentos que apresentam todo o trâmite do processo de fluxo aberto 23068.033961/2023-16 que culminou com a aprovação em todas as instâncias da prorrogação do prazo do projeto 3906, envio também o cronograma físico/financeiro ajustado ao novo prazo, peça sequencial 81."

19. 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.

20. 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.*

Da fundação de apoio

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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).

25. **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.

IV - CONCLUSÃO

26. A minuta do termo aditivo de prorrogação (Sequencial 85 - Lepisma) está redigida a contento no que se refere a seus aspetos formais, e é instrumento hábil a estabelecer a formalização devida.

27. Recomenda-se, por cautela, certificar a existência das competentes Certidões atualizadas, comprovando-se nos autos a inexistência de suspensão, impedimento declaração de inidoneidade da entidade ou proibição de contratar com a Administração Pública.

28. 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 as recomendações deste parecer (**itens 19, 20 e 25**), sendo do setor requisitante toda responsabilidade pelas questões técnicas, assim como pela justificativa/motivação apresentada.

29. 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.

30. Ressalta-se que a Procuradoria Federal 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.

31. 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.

32. 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, 22 de janeiro de 2024.

HELEN FREITAS DE SOUZA
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068040403202315 e da chave de acesso a7317ba1



Documento assinado eletronicamente por HELEN FREITAS DE SOUZA, 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 1388038927 e chave de acesso a7317ba1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HELEN FREITAS DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-01-2024 11:30. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
