



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

PARECER n. 00033/2024/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.029046/2020-83

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - DCS/CCHN

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: SEXTO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 11/2021 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 Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 11/2021 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 de 31/01/2023 até 30/04/2024 (Sequencial 584 - Lepisma).
2. Verifica-se, aos Sequenciais 579 e 580 - Lepisma, as justificativas à solicitação do Aditivo ao referido Contrato.
3. Consta aprovação pelo Centro de Educação - CE da UFES (*ad referendum*) (Sequencial 582 - Lepisma).
4. A Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD informa que *"não foram acostados aos autos o cronograma físico-financeiro atualizado e o espelho do registro do projeto com data de vigência atualizada ou a concordância por parte da Pró-reitoria competente, entretanto, considerando a urgência da tramitação (haja vista que o contrato se encerra em 31/01/2024), sugere-se encaminhar à Procuradoria, enquanto a coordenadora, ciente deste despacho, providencia os documentos pendentes."* (Sequencial 585 - Lepisma).
5. A instrução processual, de exclusiva responsabilidade do assinante, consta no Sequencial 586 - Lepisma.
6. O Contrato nº 11/2021 objetiva a prestação de apoio por parte da Fundação de Apoio ao projeto de Extensão denominado "Saberes indígenas na escola – 2020" (Sequencial 132 - 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 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 prorrogação da vigência contratual, na forma a seguir (Sequencial 586 - Lepisma):

*"1. Solicitação com justificativa - Peça nº 579 e 580;
2. Aprovação pelo Centro de Ensino (por ad referendum) - Peça nº 582;
3. Minuta do 6º Termo Aditivo ao Contrato com a Fundação - Peça nº 584.
Ressalto a urgência da tramitação, haja vista que o contrato se encerra em 31/01/2024."*

14. O Termo Aditivo em análise pretende prorrogar a vigência do contrato de 31/01/2023 até 30/04/2024.
15. A prorrogação pretendida encontra fundamento na CLÁUSULA SEGUNDA do contrato original (Sequencial 132 - Lepisma), *in verbis*:

*"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."*

16. 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)

17. A solicitação e justificativa assinada pelo Coordenador do Projeto encontram-se nos Sequenciais 579 e 580 - Lepisma:

"Ao Diretor e Presidente do Conselho Departamental do Centro de Educação

Prof. Dr. Reginaldo Célio Sobrinho,

Trata-se do Projeto Ação Saberes Indígenas na Escola, que tem seu prazo de vencimento de execução de recursos para o dia 31 de janeiro de 2024.

Justifica-se a necessidade urgente de prorrogação do prazo final do projeto de 31 de janeiro de 2024 para o dia 30 de abril de 2024, pelo seguinte:

1. O uso do recurso sofreu atrasos com o trâmite de mudança de coordenação do curso de de centro de ensino, internamente na Ufes, que iniciou em fevereiro de 2023, quando só tivemos autorização para utilização do mesmo ao final do ano de 2023, insuficiente para execução do recurso e desenvolvimento das atividades finais;

2. Com isso, os meses de dezembro/2023 e janeiro/2024, de modo especial, não pudemos finalizar os trabalhos de impressão das produções de materiais didáticos assim como a entrega dos materiais nas escolas indígenas e outras;

Dito isso, SOLICITO apreciação do Conselho Departamental, para autorização de prorrogação do prazo de execução do recurso para que, até o dia 30 de abril de 2024 possamos finalizar nossas ações por meio da entrega dos materiais impressos e produzidos e, assim, concluir essa etapa do trabalho e atividades do Projeto Saberes Indígenas na Escola e no âmbito da Universidade e do nosso campo de atuação, as comunidades indígenas de Aracruz/ES.

Após a apreciação e homologação do nosso pedido, reiteramos a prorrogação do prazo de 31 de janeiro de 2024 PARA 30 de abril de 2024, favor encaminhar a aprovação para a DPI/PROAD para demais providências."

18. **Por sua vez, quanto ao cronograma físico-financeiro atualizado, ao espelho do registro do projeto com data de vigência atualizada e à concordância por parte da Pró-Reitoria competente, cuja ausência nos autos foi esclarecida pela Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD, em Despacho do Sequencial 585 - Lepisma, recomendo ao setor responsável que providencie tais documentos antes da assinatura do presente termo. Certifique-se.**

19. Ademais, 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.

20. 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.

21. 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

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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).

26. **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

27. A minuta do termo aditivo de prorrogação (Sequencial 584 - Lepisma) está redigida a contento no que se refere a seus aspectos formais, e é instrumento hábil a estabelecer a formalização devida.

28. 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.

29. 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 18, 20, 21 e 26**), sendo do setor requisitante toda responsabilidade pelas questões técnicas, assim como pela justificativa/motivação apresentada.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

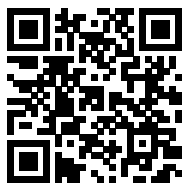
33. A decisão final é da autoridade competente, nos termos do art. 48 da Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

À consideração superior.

Vitória, 24 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) 23068029046202083 e da chave de acesso 5fcc5f06



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 1390365061 e chave de acesso 5fcc5f06 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: 24-01-2024 21:53. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
