



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

PARECER n. 00453/2023/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.028796/2020-38

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA MECÂNICA CT UFES

ASSUNTOS: ENSINO SUPERIOR

EMENTA: PRIMEIRO ADITIVO. CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. REORÇAMENTAÇÃO SEM IMPACTO FINANCEIRO. SEM ÓBICE JURÍDICO.

Senhor Procurador Chefe:

I - RELATÓRIO

1. Trata-se do **PRIMEIRO TERMO ADITIVO** ao **CONTRATO N° 1006/2020**, celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO-SANTENSE DE TECNOLOGIA (Sequencial 116 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO: "*O presente Termo Aditivo tem por objeto inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, SEM ALTERAR o valor a ser gerido pela fundação de apoio, bem como prorrogar a vigência contratual até 25/09/2024.*" (Sequencial 116 - Lepisma).

3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DA REORÇAMENTAÇÃO: "*É vedada a realização pela FUNDAÇÃO DE APOIO 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 n.º. 9604/2017-TCU.*" (Sequencial 116 - Lepisma).

4. O contrato de origem tem como objeto a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do projeto de Desenvolvimento Científico e Tecnológico denominado "*Otimização e análise de fadiga de perfis de rodas ferroviárias*" (Sequencial 67 - Lepisma).

5. Consta nos autos aprovação da Câmara Departamental do Centro Tecnológico (Sequencial 104 - Lepisma) e aprovação do Conselho Departamental do Centro Tecnológico (Sequencial 108 - Lepisma).

6. Ainda, consta nos autos a Planilha de Reorçamentação (Sequencial 98 - Lepisma).

7. A instrução processual *checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante, consta no Sequencial 117 - Lepisma.

8. 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.*"

9. É a síntese do necessário.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica

10. 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.

11. 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 planilha de Receitas e Despesas Reorçamentada

12. A par da minuta do instrumento sustentado por esta manifestação, restou elaborada uma lista de checagem (*checklist* - Sequencial 117 - Lepisma), visando à 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 **PRIMEIRO TERMO ADITIVO** ao **CONTRATO Nº 1006/2020**.

13. 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.

14. A alteração proposta encontra respaldo no contrato de origem, enquadrando-se na **CLÁUSULA NONA - DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS** (Sequencial 67 - Lepisma), abaixo transcrita, 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 NONA – DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

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

15. Acerca do impacto financeiro da prorrogação e alteração do contrato, cabe citar o despacho do Prof. Rodrigo Silveira, membro do Conselho Departamental, nos seguintes termos:

"A minuta do 1º Termo Aditivo do Acordo de Pesquisa (peça 94) altera a cláusula 7.1 do Acordo de Parceria para Pesquisa original (peça 75), que estabelecia duração de 34 meses para o acordo, e passará a ser de 46 meses, terminando, assim, em 25/09/2024.

A planilha de reorçamentação apresentada pelo prof. Guilherme (peça 98) mostra que os itens 5.6 a 5.9, relativos a passagens, hospedagem, alimentação e divulgação sofrerão, somados, uma redução de R\$ 89.150,40. E o item 3.3.1, relativo a bolsas de pesquisa, sofrerá um aumento do mesmo valor. Ou seja, o valor total do projeto não será alterado no termo aditivo, e a reorçamentação se compõe apenas de um remanejamento de saldos entre rubricas.

Considerando que a documentação apresentada já foi aprovada pela câmara departamental do Departamento de Engenharia Mecânica com parecer bastante detalhado (peça 101) e entendendo que a justificativa para o aditivo e a reorçamentação são válidas, meu parecer é favorável à aprovação da documentação apresentada para celebração do 1º Termo Aditivo Contratual do projeto coordenado pelo prof. Guilherme Fabiano Mendonça dos Santos."

Da prorrogação

16. Prosseguindo, verifica-se que o Termo Aditivo em análise pretende não só inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, mas também prorrogar a vigência do contrato por mais 12 (doze) meses.

17. A prorrogação pretendida encontra fundamento na CLÁUSULA SEGUNDA do contrato original (Sequencial 67 - Lepisma), *in verbis*:

CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA

O presente CONTRATO terá a duração de 40 (quarenta) meses a contar da data de sua assinatura.
SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: Poderá haver prorrogação caso haja necessidade de dilação do prazo de execução do PROJETO, mediante Termo Aditivo a ser aprovado previamente pela UNIVERSIDADE."

18. 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)

Da Fundação de Apoio

19. 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.

20. 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, Pesquisa e Inovação. 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 nº 8.958/1994 e do Decreto nº 5.205/2004.

21. 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.

22. 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).

23. 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

24. 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, e em atendimento ao que estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, caso observem as recomendações constantes do retro parecer, não vislumbro óbice jurídico a assinatura do **PRIMEIRO TERMO ADITIVO ao CONTRATO Nº 1006/2020** (Sequencial 116 - Lepisma).

25. 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.

26. 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, 01 de setembro de 2023.

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) 23068028796202038 e da chave de acesso 8d745b4a



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 1270241296 e chave de acesso 8d745b4a 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: 01-09-2023 12:19. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
