



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Fundação para a Infância e Adolescência
Presidência

PARECER N° 79/2023/FIA/ASSJUR
PROCESSO N° E-23/002/995/2015
INTERESSADO: FUNDAÇÃO PARA A INFÂNCIA
ASSUNTO: TERMO ADITIVO PARA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO TERMO DE COLABORAÇÃO N° 496/2016.

DIREITO ADMINISTRATIVO. 5º TERMO ADITIVO PARA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO TERMO DE COLABORAÇÃO N° 496/2016 CELEBRADO ENTRE A FUNDAÇÃO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA – FIA/RJ E A ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE CORDEIRO (APAE CORDEIRO). POSSIBILIDADE À LUZ DOS ARTS. 55 E 57 DA LEI 13.019/2014 C/C ART. 29 DO DECRETO ESTADUAL 44.879/2014 E ART. 57, § 4º DA LEI 8.666/1993.

Trata-se de processo administrativo referente à consulta acerca da viabilidade jurídica da celebração do **4º Termo Aditivo** desta Fundação para a Infância e Adolescência com a **Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Cordeiro (APAE Cordeiro)**, visando à prorrogação do prazo de vigência pelo período de **06 (seis) meses** do Termo de Colaboração n° **496/2016**, que tem por objeto a continuidade à execução do Programa de Atenção a Criança e ao Adolescente **com deficiência**, conforme justificativa lançada no Processo Administrativo n° **SEI E-23/002/995/2015**.

I. RELATÓRIO

No Anexo n° 12 (índice n° 17136600) consta o Termo de Colaboração n° 496/2016, com vigência de 30 (trinta) meses, contados de 20/05/2016 (*vide* Publicação no DOERJ de 09/06/2016- Anexo n° 15);

No Anexo n° 24 (índice n° 17137442), encontra-se o 1º Termo Aditivo para execução e retomada dos desembolsos do termo de colaboração n° 496/2016 (suspensão por meio da Portaria FIA n° 338 de 2016, com fundamento na Portaria FIA n° 418 de 01 de outubro de 2018, que tornou sem efeito a suspensão) e prevê a prorrogação do prazo de vigência de 01/10/2018 até 20/08/2020 e no mesmo Anexo n° 24 consta o respectivo parecer jurídico que conclui pela sua viabilidade;

No Anexo n° 32 (índice n° 17138129), juntou-se o 2º Termo Aditivo para a prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração n° 496/2016 celebrado entre a Fundação para a Infância e Adolescência – FIA/RJ e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Cordeiro, pelo período de

12 (doze) meses, a contar de 21/08/2020 até 20/08/2021, (*vide* Publicação no DOERJ de 14/09/20 – índice nº 17138212- Anexo nº 33);

No índice 27321405 (fls. 01/05) juntou-se o 3º Termo Aditivo para a prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração nº 496/2016, celebrado entre esta Fundação e a Instituição, pelo período de 18 (dezoito) meses, a contar de 21/08/2021 até 02/02/2023, conforme publicação no DOERJ de 15/09/2021, mesmo índice, fl. 09, e no índice 20336979 consta respectivo parecer jurídico pela possibilidade de prorrogação;

No índice 45645202 (fls. 01/04) acostou-se o 4º Termo Aditivo para a prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração nº 496/2016, celebrado entre esta Fundação e a Instituição, pelo período de 6 (seis) meses, a contar de 21/02/2023 até 18/08/2023, conforme publicação no DOERJ de 112/01/2023, mesmo índice, fl. 09, e no índice 44257703 consta respectivo parecer jurídico pela possibilidade de prorrogação;

No índice 52890204 consta Ofício nº 048/2023 de solicitação de renovação da parceria encaminhado pela Instituição a esta Fundação;

Nos anexos 52890244; 52890421 e 52890327 constam respectivamente: Plano de Trabalho; Cronograma Físico-Financeiro e Projeto Técnico;

Oportuno esclarecer que os Critérios de Seleção e Recrutamento; Justificativa Salarial; Currículos da Equipe e Declarações Obrigatórias não se encontram presentes, pois os mesmos ainda estão dentro do prazo de validade de 6 (seis) meses, conforme Autorização de Supressão da Casa Civil, no e-mail de índice 55905890;

Nos anexos 54599110 e 54599200 constam respectivamente: Parecer Técnico; Relatório de Monitoramento/Avaliação do período de janeiro a março/2023 e Parecer da Gerência Executiva do Programa;

No anexo 54599293 consta Portaria/FIA – RJ/P Nº 572 de 17/05/2022 com indicação de servidor para gestão de parcerias;

No índice 55287365 consta Despacho de Autorização da Presidência para prosseguimento da parceria;

Nos índices 55300745 e 55346925 constam respectivamente: Declaração de Previsão Orçamentária, emitida pela Assessoria de Planejamento e Gestão, e Declaração de Impacto Financeiro, emitida pela Diretoria de Administração e Finanças;

No índice nº 55613180 consta a Declaração de Vantagem e Economicidade do Convênio à Luz do Interesse Público e no anexo 55625406 consta Declaração de Situação Cadastral emitida pelo CONVERJ;

No índice 55847218 consta Relatório Técnico da Coordenação Geral de Convênios que:

“(…) Registramos que os valores que constam do Plano de Trabalho expressam a realidade de mercado quanto aos bens e serviços a que se referem, e tiveram por base os documentos apresentados pela instituição e validados através do Relatório de Economicidade pela Exma. Presidente da Fundação para Infância e Adolescência. (...)”

No índice nº 55907870 consta o encaminhamento da Minuta do 5º Termo Aditivo (índice nº 55906933) pela ASSCON a esta ASSJUR, cujo objeto é a Prorrogação do prazo de vigência por 06 (seis) meses (de 19/08/2023 até 19/02/2024) do Termo de Colaboração nº 496/2016;

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação tem objetivo de assistir a autoridade competente no controle interno de legalidade administrativa dos atos a serem praticados. Busca, precipuamente, a análise sobre os aspectos jurídicos referentes à viabilidade da prorrogação do prazo de vigência do **Termo de Colaboração nº 496/2016** firmado com entidade sem fins lucrativos sob a égide do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Lei 13.019/2014, cujo objeto é a execução de Programas e Ações de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade na Área de Atenção à Criança e ao Adolescente com deficiências, pertencentes a famílias de baixa renda e/ou em situação de risco pessoal ou social, implementados por equipe multiprofissional e articulados com as diversas políticas públicas e órgão do sistema de Garantia de Direitos de acordo com o Plano de Trabalho devidamente aprovado pela FIA/RJ, sendo esta atividade de NATUREZA CONTÍNUA.

Importante salientar que o exame dos autos restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, evidencia-se que a autoridade competente utilizou-se dos conhecimentos técnicos específicos, conforme relatórios técnicos acostados, imprescindíveis para satisfazer as necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Presume-se então, que a análise, recomendações e conclusões técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente determinadas pela equipe técnica competente, com base em parâmetros técnicos e objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De início, cumpre registrar que, da análise dos autos verifica-se que o último Termo Aditivo celebrado, consta em sua Cláusula Quarta, condição resolutiva indicando que o termo final do prazo de vigência daquele Aditivo poderá ser antecipado em razão da conclusão de novo Edital de Chamamento Público. Todavia, ao invés da realização de novo procedimento de Chamamento Público, o gestor optou por prorrogar o prazo de vigência da parceria.

Assim, considerando a possibilidade do exercício de escolha do gestor público, que lhe é conferida pela discricionariedade na adoção da decisão que, subjetivamente, lhe pareça a melhor para o caso concreto, desde que, ocorra dentro dos limites legais estabelecidos, passa-se a análise jurídica acerca da possibilidade da prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração nº 496/2016.

O instituto jurídico objeto do questionamento encontra amparo na Lei n. 13.019/2014 (Termos de Colaboração, Fomento e Acordo de Cooperação), na Lei Geral de Licitações e Contratos – Lei 8.666/1993 (Convênios em geral) e na Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

No que tange à possibilidade de prorrogação dos Termos de Colaboração, a Lei 13.019/2014 em seu artigo 55, prevê o seguinte:

Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto.

Parágrafo único. A **prorrogação de ofício** da vigência do termo de colaboração ou de fomento deve ser feita pela administração pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado.

O dispositivo transcrito permite, portanto, que as parcerias celebradas à luz da Lei nº 13.019/2014 sejam prorrogadas por termos aditivos após solicitação da instituição e decisão discricionária da Administração Pública, bem como “de ofício”, quando esta der causa ao atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao período equivalente ao atraso.

No mesmo sentido prevê o Decreto Estadual nº 44.879/2014 em seu artigo 29, que dispõe, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, os procedimentos a serem adotados na celebração da execução de convênios que impliquem dispêndio financeiro por órgãos da Administração Pública Estadual e estabelece alguns requisitos a serem cumpridos quando da celebração de Termos Aditivos para a prorrogação das parcerias, vejamos:

Art. 29 - Somente se admitirá a **prorrogação de convênio** com entidade dotada de personalidade de direito privado quando demonstrado o atendimento das metas pactuadas no instrumento original, nos termos e condições previstas em instruções complementares da Secretaria de Estado de Casa Civil, com as devidas justificativas, mediante requerimento, no prazo mínimo de 30 (trinta) dias antes do seu término, e desde que aceito, mutuamente, pelos partícipes, dentro do prazo de vigência, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão a respeito.

§ 1º-É vedado o aditamento de convênio com o intuito de alterar o seu objeto, entendido como tal a modificação, ainda que parcial, da finalidade definida na correspondente proposta e no respectivo plano de trabalho.

§ 2º- Excepcionalmente, quando se tratar apenas de alteração da execução do convênio, como prazo de vigência, dos cronogramas e do plano de aplicação, admitir-se-á que o órgão ou entidade executora proponha a reformulação do plano de trabalho, que será previamente apreciado pelos setores técnicos e jurídico, e, ainda, submetida à aprovação do titular do órgão ou entidade concedente, desde que respeitados os limites do artigo 65, §1º, da Lei nº 8.666/93.(...)

Há no termo de colaboração firmado com a entidade, disposição expressa sobre a possibilidade de prorrogação mediante celebração de termos aditivos, segundo Cláusula Segunda, Parágrafo Quarto e Quinto e Cláusula Décima Sexta, que dispõe:

CLÁUSULA SEGUNDA: DOS PRAZOS DE VIGÊNCIA E DE EXECUÇÃO

O prazo de vigência do TERMO DE COLABORAÇÃO será de 30 (trinta) meses, contados a partir da data de publicação do seu extrato no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (...)

PARÁGRAFO QUARTO: **Desde que esta parceria esteja em vigor, os prazos de vigência e de execução poderão ser prorrogados** para assegurar o integral cumprimento do objeto, mediante pedido acompanhado de justificativa circunstanciada, aceitação da FIA/RJ e atendidas as seguintes condições:

- a) **Ocorrer dentro o prazo de vigência;**
- b) Apresentação de **pedido acompanhado de justificativa circunstanciada;**
- c) **Demonstração de atendimento das metas** pactuadas no instrumento original, nos termos e condições previstas em instruções complementares da Secretaria de Estado da Casa Civil; e
- d) **Requerimento** apresentado, no prazo mínimo de 30 (trinta) dias antes de ser término;

PARÁGRAFO QUINTO: As alterações dos prazos de vigência e de execução deverão ser pactuadas mediante a celebração de termo aditivos, cabendo, neste caso, a adequação do Plano de Trabalho.

Logo, do exame dos dispostos legais, bem como do instrumento jurídico, verifica-se a possibilidade da prorrogação da vigência da parceria firmada entre esta Fundação e a entidade sem fins lucrativos, mediante termo aditivo, desde que devidamente demonstrado o atendimento das metas pactuadas no respectivo Termo de Colaboração, com as devidas justificativas, mediante requerimento prévio de no mínimo 30 (trinta) dias do término da vigência, e adequação do Plano de Trabalho, previamente apreciados pelos setores técnicos.

No que tange ao cumprimento dos sobreditos requisitos, a instituição apresentou requerimento prévio, demonstrando o atendimento das metas pactuadas no instrumento original, consoante manifestação da área técnica, devidamente ratificado pela Diretoria de Promoção com as devidas justificativas, sendo a prorrogação aceita pelos partícipes, dentro do prazo de vigência.

Quanto à adequação dos Planos de Trabalho, nos termos do artigo 7º, § 1º, IV e alíneas do Decreto 44.879/2014, que dispõe sobre os elementos mínimos que deverão conter no documento, vejamos:

Art. 7º. (...)

§ 1º Os processos de que trata o caput deste artigo deverão ser instruídos com os seguintes elementos:

(...) IV- plano de trabalho aprovado pelo órgão ou autoridade competente, incluindo a licença ambiental quando exigível, demonstrando a conveniência e oportunidade da celebração e contendo as seguintes informações mínimas:

- a) identificação do objeto a ser executado;
- b) as metas qualitativas e quantitativas a serem atingidas, bem como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de desempenho de qualidade, de produtividade e resultado social;
- c) etapas ou fases de execução;
- d) o cronograma dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do convenente, se for o caso, para cada meta prevista;
- e) plano de aplicação com a discriminação da despesa, por código e especificação, conforme a classificação econômica da despesa existente no Classificador do Estado do Rio de Janeiro;
- f) previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas;

Sendo assim, conforme relatado, houve a adequação do Plano de Trabalho, Cronograma de Execução, Plano de Aplicação e Cronograma de Desembolso, em decorrência da prorrogação da vigência da parceria por 06 (seis) meses, que foi devidamente certificado pela área técnica, no Relatório Técnico da Coordenadoria Geral de Convênios e ratificado pela Presidente da FIA.

No tocante ao **prazo de prorrogação dos referidos Termos de Colaboração**, os aludidos diplomas legais são omissos, e por esta razão nos subsidiamos da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 8.666/1993, artigo 57, II que além de prever a possibilidade de prorrogação, dispõe também sobre o limite do instituto jurídico, veja-se:

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;

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 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.

Assim, da leitura do apontado dispositivo legal, há possibilidade da Administração Pública de prorrogar a vigência dos contratos e convênios administrativos, executados de forma contínua, por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas, limitada ao total de sessenta meses, sendo previamente justificada e autorizada pela autoridade competente.

No caso em tela trata-se de Termo de Colaboração cujo objeto contempla a **EXECUÇÃO DE PROGRAMA DE NATUREZA CONTÍNUA**, o que se entende ser possível a aplicação do artigo 57, II da Lei 8666/93 no que se refere ao período de vigência do Termo.

Ressalta-se que o instrumento jurídico originário fora pactuado com prazo de vigência de **30 (trinta) meses** e, uma vez suspenso, houve retomada do repasse por meio da celebração do **1º Termo Aditivo**; posteriormente o **2º Termo Aditivo totalizando 42 (quarenta e dois) meses**; após o **3º Termo Aditivo por mais 18 (dezoito) meses**; em seguida houvera o **4º Termo Aditivo por mais 06 (seis) meses**. E nesta ocasião, a celebração de **5º Termo Aditivo** também pelo prazo de **06 (seis) meses**, que na forma do art. 57, II, § 4º da Lei 8.666/1993 há previsibilidade para tal prorrogação até que sejam totalizados 72 (setenta e dois) meses.

Sob o aspecto orçamentário, verifica-se a disponibilização dos recursos através dos despachos de Declaração de Previsão Orçamentária e Impacto Financeiro, constantes nos índices 55300745 e 55346925, objetivando o atendimento das despesas dos Programas desta Fundação que visam o interesse público, e no estrito cumprimento dos artigos 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e artigo 35, II da Lei 13.019/2014.

Neste sentido vale destacar o que dispõe Marçal, que “mesmo nos casos em que se excepciona a regra geral, admitindo-se a duração do contrato independentemente da vigência dos créditos orçamentários, como ocorre nos casos de serviços de execução continuada, art. 57, II, da Lei no 8.666/93, a previsibilidade orçamentária é um dos fundamentos para a definição da vigência”.

Ademais, por correlação, destaca-se ainda o **Enunciado nº 09 expedido pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE/RJ**, vejamos:

Enunciado nº 09 – PGE: Prestação de serviços contínuos: requisitos para prorrogação do contrato

1. Os contratos administrativos de prestação de serviços de natureza contínua podem ser prorrogados, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, desde que:

- (i) estejam em vigor;
- (ii) haja previsão para a prorrogação no edital e no contrato;
- (iii) seja justificada, em qualquer caso, a vantagem para a Administração Pública;
- (iv) o prazo da prorrogação seja igual ou inferior aquele fixado no contrato de origem;
- (v) seja respeitado o limite máximo de 60 (sessenta) meses para o prazo total do contrato;
- (vi) haja autorização da autoridade competente;

(vii) **esteja comprovada a manutenção das condições de habilitação do contratado;** e

(viii) **haja disponibilidade orçamentária, de acordo com a legislação orçamentária**

2. **No momento da prorrogação do prazo contratual deve ser verificada a proximidade do período da concessão do reajuste**, hipótese em que o contratado deverá ser consultado, caso antes não tenha se manifestado, a respeito da sua intenção em pleiteá-lo ou renunciá-lo, expressamente.

3. Havendo renúncia ao reajuste, a mesma deverá ser registrada no termo aditivo.

4. Não havendo renúncia expressa do contratado, para o atendimento à condição do item 1, iii, deverá ser contemplado, no exame da vantajosidade, o cálculo do reajuste ou a projeção do seu impacto, caso o índice aplicável não tenha sido, ainda, divulgado.

Sendo assim, além do cumprimento dos requisitos previstos nas legislações já mencionadas, faz-se necessária ainda a observância do cumprimento dos requisitos previstos no citado Enunciado, cabendo salientar a imprescindibilidade da manutenção das condições de habilitação da instituição, em conformidade também com o disposto no Enunciado nº 29 da PGE/RJ, quando da celebração do instrumento jurídico.

Enunciado n.º 29 – PGE: Habilitação do contratado quando da celebração de termo aditivo

Nas celebrações de termo aditivo de contrato, de qualquer natureza, deverá ser exigida a comprovação da manutenção das condições de habilitação do contratado, na forma do art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93.

Publicado: DO I, de 09/10/2013 Pág. 22.

À vista disso, no momento da celebração do Termo Aditivo a instituição deverá estar com seus documentos regulares, o que deve constar da respectiva Declaração de Situação Cadastral (CONVERJ).

Cabe, ainda, indicar que é exceção do Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159 de 19 de maio de 2017, nos termos do art. 8º, inciso XI, alínea “b”, as hipóteses de renovação de instrumentos já vigentes, bem como aqueles destinados a serviços essenciais, como é o caso, senão vejamos:

“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, **ressalvados:**

a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;

b) **as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;**

c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º

d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;”

Sendo assim, precedida à avaliação quanto à conveniência e oportunidade da continuidade da parceria pelo gestor, precedida de análise da área técnica, esta Assessoria Jurídica entende pela possibilidade da prorrogação do prazo de vigência do respectivo Termo de Colaboração, respeitados os pressupostos legais aqui expostos, assim como a manutenção das condições de habilitação para a celebração do Termo Aditivo.

Quanto à Minuta do Termo Aditivo a ser celebrado com a instituição, esta Assessoria Jurídica entende que se encontra apta para ser adotada, uma vez que contempla os elementos necessários, em observância ao artigo 13, §1º, do Decreto Estadual nº 44.879/2014.

III. CONCLUSÃO

Deste modo, tendo em vista tratar de serviços a serem executados de forma contínua dada à natureza prática de provimento de direitos constitucionalmente assegurados à criança e ao adolescente, *ex vi* nos artigos 203, I e II; 204, II e 227, § 1º, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dos dispositivos legais elencados, das orientações da PGE/RJ, bem como do teor do instrumento jurídico firmado, opina-se pela viabilidade jurídica do **5º Termo Aditivo** para a prorrogação do prazo de vigência do Termo de Colaboração nº **496/2016**, celebrado por esta Fundação com a **ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE CORDEIRO (APAE Cordeiro)**, conforme considerações constantes deste parecer.

É o parecer.

À consideração superior.

Felippe Paixão Bortone
Coordenador Jurídico FIA



Documento assinado eletronicamente por **Felippe Paixão Bortone, Assessor Jurídico Chefe**, em 19/07/2023, às 22:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **56092977** e o código CRC **792CD37B**.