



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

PARECER n. 254/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.007894/2024-65

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DE ESTÁGIOS - CE/DAA/PROGRAD

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: ANÁLISE DE ADITIVO DE CONVÊNIO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. INCISOS I, II, III E IV, DO ART. 22 DA LEI 13.019/14. RECOMENDAÇÕES CONDICIONANTES PARA CELEBRAÇÃO DO ADITIVO.

Senhor Procurador-Chefe,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de análise de "ADITIVO Nº 01" ao convênio firmado em 28 de março de 2024 entre a **KORA SAÚDE** e a **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**" (Sequencial 39 - Lepisma).

2. Consta no referido aditivo o seguinte: *"o presente instrumento com força de Termo Aditivo, objetivando exclusivamente modificar o item 1 da CLÁUSULA PRIMEIRA, o qual passará a vigorar e prevalecer com a seguinte redação: CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO 1. A CONCEDENTE propiciará ESTÁGIO CURRICULAR de natureza não remunerada, quando se tratar de ESTÁGIO OBRIGATÓRIO; e de natureza remunerada, quando ESTÁGIO NÃO OBRIGATÓRIO, a estudantes matriculados e frequentes nos cursos da Universidade, de acordo com suas disponibilidades e vagas de estágio. Permanecem inalteradas as demais cláusulas do contrato principal."* (Sequencial 39 - Lepisma).

3. Consta nos autos despacho da Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD: *"Trata-se de solicitação para formalização de um termo aditivo ao convênio de estágio celebrado entre a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e a rede hospitalar Kora Saúde. A modificação proposta no objeto do convênio visa incluir estágios não apenas para "técnicos em enfermagem", conforme originalmente previsto, mas para todos os cursos oferecidos pela Universidade. Considerando a instrução processual, destacam-se os seguintes documentos: 1. Justificativa da Coordenação de Estágios - peça 40; 2. Minuta do Termo Aditivo - peça 39; Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal para análise jurídica e manifestação sobre eventuais óbices à formalização do termo aditivo pretendido."* (Sequencial 43 - Lepisma).

4. Consta nos autos despacho do Diretor de Projetos Institucionais - DPI/PROAD: *"Para análise da minuta de termo aditivo (peça 39) ao convênio de estágio celebrado entre a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e a rede hospitalar Kora Saúde. A modificação proposta no objeto do convênio visa incluir estágios não apenas para "técnicos em enfermagem", conforme originalmente previsto, mas para todos os cursos oferecidos pela Universidade. Diante do exposto, segue para análise da referida minuta."* (Sequencial 44 - Lepisma).

5. O pedido de exame fundamenta-se no §4º do art. 53 da Lei nº 14.133/21, *in verbis*: "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."

6. É a síntese do relatório. Analisa-se.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

Dos limites da manifestação e análise jurídica

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

8. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7.

10. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

III - ANÁLISE JURÍDICA.

Convênio na Lei nº 14.133/2021

11. A Lei nº 14.133/2021 além da menção aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, prevê expressamente os “termos de cooperação” (art. 53, § 4º). E também o "convênio de cooperação" (art. 75, XI), atribuindo-lhe a mesma funcionalidade da Lei nº 8.666/1993.

12. Ao tratar da nulidade dos contratos, fez menção, lado a lado dos contratos, à necessidade de se avaliar o “custo total e estágio de execução física e financeira” dos convênios (art. 147, VIII), demonstrando que os convênios podem ser utilizados para a transferência de recursos financeiros.

13. Por fim, o art. 184 dispôs que as disposições da Lei nº 14.133/2021 seriam aplicadas, “no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal” mantendo a ideia de subsidiariedade da Lei geral já prevista no art 116 da lei n. 8.666/93. Tal redação permite que o Poder Executivo estabeleça a funcionalidade de cada um desses instrumentos.

Do convênio de estágio Lei nº 11.788/2008.

14. O presente convênio submete-se às disposições contidas na Lei nº 11.788/2008, que prevê, expressamente, que as instituições de ensino são autorizadas a celebrar com entes públicos e privados, convênio de concessão de estágio, o qual não dispensa a celebração do termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino.

15. O convênio foi devidamente analisado através do **PARECER Nº 90/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU** (Sequencial 13 - Lepisma).

Do aditivo.

16. Conforme despacho do Coordenador de Elaboração de Contratos - CECC/DPI/PROAD pretendem através de aditivo, alteração do objeto do convênio (Sequencial 43 - Lepisma):

"A modificação proposta no objeto do convênio visa incluir estágios não apenas para "técnicos em enfermagem", conforme originalmente previsto, mas para todos os cursos oferecidos pela Universidade".

17. Consta no Aditivo anexado aos autos (Sequencial 39 - Lepisma) que o presente instrumento com força de Termo Aditivo objetiva exclusivamente modificar o item 1 da CLÁUSULA PRIMEIRA do convênio, o qual passará a vigorar e prevalecer com a seguinte redação:

"CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1. A CONCEDENTE propiciará ESTÁGIO CURRICULAR de natureza não remunerada, quando se tratar de ESTÁGIO OBRIGATÓRIO; e de natureza remunerada, quando ESTÁGIO NÃO OBRIGATÓRIO, a estudantes matriculados e frequentes nos cursos da Universidade, de acordo com suas disponibilidades e vagas de estágio. Permanecem inalteradas as demais cláusulas do contrato principal."

18. Consta na **CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS** do convênio (Sequencial 29 - Lepisma), previsão de alteração do convênio através de termo aditivo:

"18. Havendo alteração nas condições da execução do objeto do presente Contrato, as Partes deverão celebrar Termos Aditivos, de modo a ajustarem-se de acordo com as conveniências de cada Parte contratante."

19. É defeso a **alteração** do **objeto** ajustado por meio de **convênios** e contratos de repasse celebrados com a União, salvo na hipótese de ampliação da execução do **objeto**, redução ou exclusão de meta, desde que não exista prejuízo para a funcionalidade do **objeto** ajustado e com a devida anuência do concedente ou contratante.

20. Quanto ao Desvio de objeto. Pode-se entender como desvio de objeto aquela alteração que não descaracteriza a natureza do objeto, mas o altera sem a autorização e conhecimento do concedente, o que revela irregularidade na gestão do convênio.

21. No presente caso, resta evidenciado que o quantitativo de estudante será muito maior com a "modificação" do presente Aditivo. Contudo, não consta nos autos manifestação autorizativa do Hospital concedente sobre esse aumento. Recomendo, providenciarem e anexar aos autos antes da assinatura do Aditivo.

22. Nesse sentido, trazemos à colação o entendimento do TCU:

"CONVÊNIOS - RISCOS E CONTROLES - Tribunal de Contas da União

Desvio de objeto segundo o TCU. "Também se deve mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas distingue o desvio de finalidade do desvio de objeto em convênios, considerando como falha formal a aplicação de recursos dentro da mesma finalidade do convênio e em prol do interesse público, embora fora do objeto estrito do convênio."

Acórdão nº1313/2009–Plenário (TC002.856/2006-8), publicado na Ata nº24/2009 – Plenário, Ministro Marcos Vilaça.

Desvio de finalidade. O desvio de finalidade consiste em destinação de recursos oriundos de convênios para objeto diverso do que fora ajustado. Ainda que em situação emergencial, é defeso aplicar esses recursos em finalidade diversa da qual tenha sido definido o objeto.

O desvio de finalidade pode ensejar o chamamento aos autos do órgão ou entidade conveniente, afim de restituir os valores incorporados ao seu patrimônio.

Nesse sentido, ver Acórdão nº788/2009 - Plenário (TC 015.307/20012), publicado in DOU de 27.4.2009. Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa. Ver Acórdão nº 88/2009 – 2ª Câmara (TC 002.762/2008-6), publicado in DOU de 30.1.2009. Relator Ministro Aroldo Cedraz."

23. Ademais, deverá ser apresentada justificativa acerca do nexa entre a receita e despesa do concedente com o aumento exponencial de estudantes através de aditivo. A título de paradigma, trazemos à colação os seguintes enunciados:

"Inexistência de nexa entre receita e despesa. Com o corolário da obrigatoriedade de movimentar os recursos envolvidos na execução de convênios celebrados com a União, emerge a obrigatoriedade de nexa entre receita e despesa.

O nexa entre receita e despesa consiste em um dos pressupostos basilares para se iniciar a análise da prestação de contas. Em sentido inverso, o conveniente não deve cogitar elaborar uma prestação de contas sem que demonstre o nexa entre receita e despesa.

A inexistência desse nexa implica a irregularidade da gestão de convênios, da qual decorre a instauração de tomada de contas especial, pois, além da demonstração material e formal da execução do objeto ajustado, deve-se estabelecer nexa entre receita e despesa.

O nexa é aferido mediante o confronto entre os documentos encaminhados pelo conveniente, a relação de despesas, o extrato bancário e outros documentos constantes dos autos. Todos os documentos apresentados pelo conveniente devem concorrer para essa demonstração."

24. Outrossim, em vigor a nova Lei de Licitações e contratos (Lei 14.133/2021) trazendo como objetivo **mais clareza e melhor entendimento** de quando comparada com a lei anterior. A nova lei 14.133/21 traz disposições que buscam disciplinar os processos licitatórios e a gestão de acordos, convênios e contratos com observância obrigatória de pelo menos vinte e seis princípios, a maioria deles insculpidos em seu artigo 5º, *in verbis*.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (grifei)

25. E o art. 184 dispôs que as disposições da Lei nº 14.133/2021 aplicam-se na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, *verbis*:

"Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

§ 1º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º Quando, verificada qualquer das hipóteses da alínea *d* do inciso II do **caput** do art. 124 desta Lei, **o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)**

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - aportados novos recursos pelo concedente; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)" (grifei)

26. Verifica-se, que não consta nos autos nenhuma justificativa da Administração do quantitativo de estudantes (estudo prévio - planejamento) que serão beneficiados por tal alteração no objeto do convênio.

27. Se não houve ou não há previsão no Plano de Trabalho para contemplar todos os estudantes, entendo que tal alteração deverá ser procedida com a alteração do Plano de Trabalho e submetida ao concedente.

28. Assim, recomendo, alterar o Plano de Trabalho com as novas regras da Lei 14.133/21 como veremos no tópico específico. Devendo ser providenciado e anexado aos autos antes da celebração do Aditivo.

Do Plano de Trabalho

29. Com a inclusão de novas categorias de estudantes, o plano de trabalho anexado aos autos deverá ser alterado para incluir ***"todos os cursos oferecidos pela Universidade"***.

30. Sendo assim, o Plano de Trabalho deverá **conter parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto**, e prever a **descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados, conforme previsto na nova Lei de Licitações e contratos (Lei nº 14.133/21)**.

31. Ausente a norma específica ao Plano de Trabalho, destacamos às previsões insitas dos incisos I e IV do art. 184-A, da referida Lei nº 14.133/21, que deverão ser observadas pelos partícipes:

Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos **convênios**, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

IV - a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023) (grifei)

32. Trazemos ainda, à título de paradigma, a redação dos incisos **I, II, III e IV**, do **art. 22 da Lei 13.019/14**, que deverão ser observadas pelos partícipes, destacados abaixo:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - **forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas**; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - **definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas**. (grifei)

33. Diante das alterações advindas pela Lei nº 14.133/21, caso o Plano de Trabalho anexado ao Sequencial 29 - Lepisma, não contemple "***todos os cursos oferecidos pela Universidade***" deverá ser alterado com as novas regras da Nova Lei de Licitações e Contratos.

34. Ressaltamos, que o plano de Trabalho devidamente alterado e ajustado deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do presente Aditivo.

35. Destacamos, por fim, o já citado art. 5º, da Lei nº 14.133/21, que versa sobre a necessidade de planejamento, transparência e eficácia que deverão ser observados pelas partes:

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, (...)"

Recomendações

36. Recomendo incluir cláusula no Aditivo com a previsão de Plano de Trabalho a ser cumprida pelas partes, por exemplo:

CLÁUSULA (...) Para o alcance do objeto pactuado, os partícipes obrigam-se a cumprir integralmente o Plano de Trabalho que, independentemente de transcrição, é parte integrante e indissociável do presente Convênio, bem como qualquer documentação técnica resultante da relação entre os partícipes.

O Plano de Trabalho definirá os projetos e as ações a serem desenvolvidas, bem como apontará as soluções a serem disponibilizadas.

SUBCLÁUSULA (...). Os projetos e ações a serem desenvolvidas em decorrência deste Convênio poderão, quando necessário, ser objeto de instrumentos específicos celebrados entre os partícipes.

37. Conforme exposto no item 33 deste parecer, caso o Plano de Trabalho anexado ao Sequencial 29 - Lepisma não contemple "***todos os cursos oferecidos pela Universidade***", deverá ser alterado com as novas regras da Nova Lei de Licitações e Contratos. O plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do Aditivo.

IV - CONCLUSÃO.

38. Em conclusão, subtraídas análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão de Assessoramento, a Advocacia-Geral da União, por meio da Procuradoria Federal junto à UFES, opina pelo **retorno dos autos ao setor originário para tomar ciência deste parecer e manifestação, caso queiram**, observando-se os pontos mais relevantes (**itens 19, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37**), considerando toda a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico formal do processo.

39. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme Enunciado n.º 05 do Manual de

Boas Práticas consultivas da AGU, nada obstante seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

40. 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, 04 de junho 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) 23068007894202465 e da chave de acesso d72d3d2a



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 1516019142 e chave de acesso d72d3d2a 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: 04-06-2024 14:36. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
