



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

PARECER n. 00683/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.031652/2019-25

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA MECÂNICA CT UFES

ASSUNTOS: CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS

EMENTA: TERCEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 1001/2021 CELEBRADO ENTRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO E A FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA. REORÇAMENTAÇÃO COM IMPACTO FINANCEIRO. POSSIBILIDADE. JUÍZO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. RECOMENDAÇÕES CONDICIONADAS PARA CELEBRAÇÃO DO ADITIVO.

Senhor Procurador-Chefe:

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de solicitação de análise do **TERCEIRO TERMO ADITIVO** ao Contrato nº 1001/2021 celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA – FEST, que tem por objeto inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, aumentando o valor a ser gerido pela fundação de apoio (Sequencial 284 - Lepisma).
2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO: *"O presente Termo Aditivo tem por objeto inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, AUMENTANDO o valor a ser gerido pela fundação de apoio."* (Sequencial 284 - Lepisma).
3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR: *"SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: O valor a ser ACRESCIDO do valor a ser gerido pela fundação de apoio é de R\$ 62.202,50 (sessenta e dois mil, duzentos e dois reais e cinquenta centavos) SUBCLÁUSULA SEGUNDA: O valor total a ser gerido pela fundação de apoio passa a ser R\$ 5.694.872,36 (cinco milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, oitocentos e setenta e dois reais e trinta e seis centavos). SUBCLÁUSULA TERCEIRA: O montante a ser acrescido ao contrato refere-se a rendimentos financeiros do saldo do projeto ao longo de sua execução."* (Sequencial 284 - Lepisma).
4. Consta na CLÁUSULA TERCEIRA – 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 nº. 9604/2017- TCU."* (Sequencial 284 - Lepisma).
5. Nos autos consta solicitação e justificativa institucional para a celebração do aditivo em despacho emitido pelo Coordenador do Projeto (Sequencial 271 - Lepisma), no seguinte sentido:

"Ao Conselho Departamental do CT,

A partir das considerações a seguir:

- 1) *Que o convênio tripartite estabelecido entre a UFES, FEST e Petrobras encerrar-se-á em 14/12/2024 e o Contrato UFES-FEST em 15/12/2024;*
- 2) *Que a Financiadora (Petrobras) aprovou reformulação financeira para utilização de rendimentos existentes em 08/11/2024 sem a necessidade de assinatura de minuta/aditivo entre as partes (Sequencial 265);*
- 3) *Que os rendimentos autorizados serão executados na aquisição de equipamentos, serviços e softwares para continuidade do projeto. (Sequencial 266)*
- 4) *Que os recursos DEPE e Ressarcimento UFES já foram recolhidos integralmente, conforme previsão inicial;*
- 5) *Que o REGULAMENTO ANP – N° 3/2015, não prevê o pagamento de custos indiretos sobre rendimentos financeiros (Item 4.12 do regulamento),*
- 6) *Que a aprovação de nova planilha orçamentária (reorçamentação) pode ser dada por uma das instâncias que aprovou o projeto originalmente (Câmara Departamental ou Conselho Departamental);*
- 7) *Que o projeto consta com suas obrigações regulares, conforme apresentado no Relatório de Cumprimento de Objeto Parcial (Sequencial 270)*

Solicito:

1) A aprovação das planilhas retificadoras, por este Conselho Departamental, conforme descrição a seguir:

- a) Cronograma Físico-Financeiro (Retificação final) - Sequencial 267;*
- b) Planilha Receitas e Despesas (Retificação final) - Sequencial 268;*
- c) Planilha de Reorçamentação (Retificação final) - Sequencial 269;*

2) A isenção total da rubrica DEPE sobre os rendimentos financeiros que constam na Planilha de Receitas e Despesas (Sequencial 268) em conformidade com a Resolução CT No. 5 de 10 de junho de 2022, Art 2o. Alínea (I).

3) Após aprovação, encaminhar à DPI/PROAD para apostilamento dos documentos de Retificação."

6. Verifica-se que houve a aprovação pelo Conselho Departamental do Centro de Tecnológico, ad referendum, conforme ata da décima sétima sessão ordinária anexada no Sequencial 275 - Lepisma.

7. A Planilha de reorçamentação, a Planilha de despesas e receitas detalhadas e o Cronograma físico financeiro encontram-se anexados, respectivamente, aos Sequenciais 269, 268 e 267 - Lepisma.

8. Verifica-se ainda a Planilha da Despesa Operacional Administrativa no Sequencial 141 - Lepisma.

9. Acerca da manutenção da isenção da DEPE, consta nos autos autorização do Reitor pela isenção total do ressarcimento ao FAP no Sequencial 282 - Lepisma:

Considerando a manifestação do Coordenador do projeto, constante na peça (271), com base no Item 4.12 do Regulamento ANP – N° 3/2015, AUTORIZO a isenção total do ressarcimento relativo ao FAP sobre os rendimentos financeiros dos recursos do projeto de pesquisa "Estudo de Aspectos de Incrustação Carbonática em Sistemas Pressurizados".

10. Extrai-se dos autos que houve a aprovação de reformulação financeira sem minuta anexada pela financiadora, sem a necessidade de assinatura de minuta/aditivo entre as partes (Sequencial 265 e 266 - Lepisma).

11. Consta nos autos que a prestação de contas parcial foi encaminhada, com período até 31/12/2023, e, portanto, encontra-se de acordo com o prazo estabelecido no contrato (Sequencial 285 - Lepisma).

12. A instrução processual *Checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante, consta no Sequencial 285 - Lepisma.

13. O Contrato nº 1001/2021 tem por objeto a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do projeto de P&D denominado "Estudo de Aspectos de Incrustação Carbonática em Sistemas Pressurizados", doravante denominado PROJETO, no âmbito do Termo de Cooperação nº 5900.0112574.19.9 firmado, em modalidade contratual tripartite, entre a UFES e a Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS), doravante denominada EMPRESA, com interveniência da FUNDAÇÃO DE APOIO. (Sequencial 97 - Lepisma).

14. No que tange à vigência do contrato com a fundação de apoio, a vigência inicial foi fixada em 1095 (mil e noventa e cinco) dias (3 anos), a partir da data de sua assinatura (Sequencial 97 - Lepisma). Entretanto, houve a prorrogação por meio da assinatura do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 1001/2021 (Sequencial 185 - Lepisma), que o dilatou o prazo do contrato até a data de 15/12/2024 (Sequencial 207 - Lepisma).

15. O Termo de Cooperação celebrado na modalidade tripartite entre a PETRÓLEO BRASIL S/A - PETROBRAS, a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTOS - UFES, com interveniência da FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST, tendo por objeto a união de esforços dos PARTÍCIPIES para o desenvolvimento do Projeto de P&D intitulado "Estudo de Aspectos de Incrustação Carbonática em Sistemas Pressurizados" (Sequencial 27 - Lepisma).

16. Quanto à vigência do contrato principal, o Termo de Cooperação firmado teve a vigência fixada em 1095 (mil e noventa e cinco) dias (3 anos), a partir da data de sua assinatura (Sequencial 27 - Lepisma). Ocorre que, firmou-se o termo aditivo nº 02 ao TERMO DE COOPERAÇÃO ICJ Nº 5900.0112574.19.9 (4600598793), na qual prorrogou-se o contrato alterando a sua vigência para 1.825 (mil, oitocentos e vinte cinco) dias corridos (5 anos), a contar da assinatura do Instrumento (Sequencial 133 - Lepisma).

17. O pedido de exame fundamenta-se no art. 53, *caput* e § 4º da Lei nº 14.133/21, *in verbis*: "Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (...) § 4º. 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."

18. É a síntese do necessário. Analisa-se.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica.

19. 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.

20. 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 legislação aplicável à contratação.

21. A par da minuta do instrumento sustentado por esta manifestação, restou elaborada uma lista de checagem (*Checklist* - Sequencial 285 - Lepisma) visando a 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 TERCEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 1001/2021 (Sequencial 284 - Lepisma).

22. Presume-se, então, que todas as especificações tenham sido regularmente apuradas pela unidade competente e conferidas pela autoridade, 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.

23. Cumpre ressaltar, inicialmente, que a Lei nº 8.666/93 perdeu a validade em 30 de dezembro de 2023, passando a vigor integralmente as disposições da Nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133, de 2021.

24. Contudo, por força do art. 190 da Nova Lei, *"O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada."*

25. Assim, o termo em exame continua a ser regido pelas disposições da Lei nº 8.666, de 1993, ainda que revogada, uma vez que o contrato original foi assinado em dezembro de 2020.

26. **Nesse sentido, recomenda-se que seja modificado o regime legal previsto no Preâmbulo da minuta do contrato tendo em vista que o contrato principal é regido pela Lei nº 8.666/1993.**

Da Reorçamentação.

27. Infere-se que o Termo Aditivo em análise enquadra-se na CLÁUSULA NONA – DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS do contrato originário (Sequencial 97 - Lepisma), 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 nº 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." (Grifei)

28. Quanto ao aspecto legal referente à inclusão de novo Cronograma físico financeiro, Planilha de reorçamentação e de nova Planilha de despesas e receitas detalhadas e de (Sequenciais 267, 269 e 268 - Lepisma), ressalta-se, mais uma vez, 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 alteração efetuada.

29. Desta forma, tem-se que é possível a reorçamentação proposta, desde que o objeto permaneça inalterado, bem como a proposta de alteração venha acompanhada das devidas justificativas, cabendo à área técnica realizar a averiguação.

30. Por oportuno, necessário apontar que, no tocante aos pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, bem como pagamento de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio deverá ser observado o prescrito nos arts. 6º e 7º, do Decreto nº 7.423/2010.

31. A observância dos requisitos fixados pelos normativos legais, bem como das questões apontadas acima, dependem de aferição técnica e/ou administrativo-operacional, que escapa à competência desta Procuradoria, sendo de inteira responsabilidade da autoridade competente da Universidade, que deverá proceder às adequações, correções e/ou exclusões que porventura se fizeram necessárias.

32. Em relação à justificativa de interesse institucional, esta foi anexada aos autos (Sequencial 271 - Lepisma). Relembre-se que não está na seara da Procuradoria avaliá-las ou emitir juízo sobre a necessidade de prorrogar o ajuste, pois essa tarefa envolve aspectos de caráter eminentemente técnicos, além de ponderação de conveniência e oportunidade. São, por isso, de competência exclusiva da Administração. Cumpre, porém, alertar que a "teoria dos motivos determinantes" preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos.

33. Em conclusão, quanto à justificativa de interesse institucional, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. Todavia, cabe a este órgão jurídico recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando ao órgão assessorado, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

Da Fundação de Apoio.

34. 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.

35. 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 nº 8.958/1994 e do Decreto nº 5.205/2004.

36. 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.

37. 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).

38. **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.

39. 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, opina pela possibilidade da assinatura do termo aditivo em exame (Sequencial 338 - Lepisma), **desde que atendidas as recomendações constantes neste parecer (itens 23 a 26, 29, 32 e 33, 37 e 38).**

40. 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.

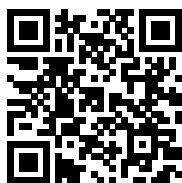
41. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784/1999, pois as considerações tecidas restringem-se ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, não adentrando nas questões técnicas, tampouco as de oportunidade, conveniência e formalização do instrumento, por não serem de competência desta Procuradoria.

À consideração superior.

Vitória, 05 de dezembro 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) 23068031652201925 e da chave de acesso 0bdac4ef



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 1776581103 e chave de acesso 0bdac4ef 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: 05-12-2024 15:33. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.