



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

PARECER n. 70/2022/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.005953/2022-07

INTERESSADOS: DIRETORIA DE SEGURANÇA E LOGÍSTICA - DSL/SI

ASSUNTOS: CONVÊNIO

EMENTA: CONVÊNIO. ART. 116 DA LEI Nº. 8.666/1993. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NESTE PARECER, CONSIDERANDO TODA A FUNDAMENTAÇÃO EXPLICITADA E RESTRINGINDO O EXAME AO ASPECTO JURÍDICO-FORMAL DO PROCESSO. ANÁLISE DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA CELEBRAÇÃO FICA À CRITÉRIO DA AUTORIDADE COMPETENTE, MEDIANTE DECISÃO FINAL, NOS TERMOS DO ART. 48 DA LEI Nº 9.784/99.

Senhor Procurador Chefe:

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de análise de **CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO MÚTUA** a ser celebrado entre o ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, por intermédio da SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA, e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. (Sequencial 41 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO: *"1.1 O objeto do presente Convênio de Cooperação Mútua é a absorção de mão de obra dos presos em cumprimento de pena em regime semiaberto do Sistema Penitenciário Capixaba, visando a ressocialização dos mesmos, de modo a torná-los aptos às atividades sócio produtivas, bem como dotá-los de responsabilidades econômicas, éticas e sociais, minimizando os efeitos do encarceramento e reduzindo a reincidência criminal no Estado, o que possibilitará, ainda, a remição de pena, por intermédio das ATIVIDADES LABORATIVAS descritas no Plano de Trabalho."* (Sequencial 41 - Lepisma).

3. CLÁUSULA OITAVA - DOS ADITAMENTOS: *"8.1 A formalização de futuros entendimentos entre as partes, que de qualquer forma, impliquem em detalhamento, regulamentação dos objetos e princípios gerais neste instrumento, será consubstanciada em TERMOS ADITIVOS bilaterais e específicos, com expressa referência a este instrumento principal e integrados para fins efetivos de direito, que serão submetidos à prévia análise da Procuradoria Geral do Estado."* (Sequencial 41 - Lepisma)

4. CLÁUSULA DÉCIMA - DA VIGÊNCIA: *"10.1 O presente Convênio de cooperação terá vigência de 60 meses, a contar do dia subsequente ao da sua publicação, podendo ser prorrogado, a critério das partes, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias."* (Sequencial 41 - Lepisma)

5. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DOS RECURSOS FINANCEIROS: *"11.1. A realização do presente convênio acarretará ônus à CONVENIADA, na garantia de remuneração, alimentação e transporte, conforme registro de ponto mensal. 11.2. O montante mensal total dos recursos a serem empregados na execução do objeto do presente Convênio de cooperação é de R\$ 142.531,20 (cento e quarenta e dois mil e quinhentos e trinta e um reais e vinte centavos). A CONVENIADA transferirá à CONVENIENTE, para execução do presente convênio, recursos no valor mensal de R\$ 142.531,20 (cento e quarenta e dois mil e quinhentos e trinta e um reais e vinte centavos), correndo a despesa à conta da dotação orçamentária: 12.364.5013.20RK. 0032 - Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior, UG: 153046, Gestão 15225, conforme discriminado abaixo: Fonte: 8100 - Tesouro. Ordinários ED: 3.3.90.37"* (Sequencial 41 - Lepisma)

6. Consta na CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DO FORO: *"12.1 Fica eleito, de comum acordo, o foro de Vitória - Comarca da Capital, para dirimir quaisquer dúvidas ou litígios oriundos do presente instrumento."* (Sequencial 41 - Lepisma)

7. É a síntese do necessário.

II - DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA.

8. A presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas.

9. Bem como a verificação e conferência de prazos, cálculos e valores, os quais não competem

à Procuradoria, mas aos setores técnicos competentes da Administração, à luz do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988, e o art. 10 da Lei nº 10.480/2002, c/c art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993.

10. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

11. A escolha do objeto e a fixação de prioridades e necessidades da Administração Pública estão na seara de discricionariedade da autoridade competente. É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos.

12. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Autarquia, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado, ou superiores às necessidades do órgão requisitante.

III - ANÁLISE JURÍDICA.

13. Convênios são acordos firmados entre órgãos públicos ou entre órgãos públicos e privados para realização de atividades de interesse comum dos participantes.

14. Convênio é acordo entre as partes e não pode ter cláusulas típicas de contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos; **no convênio, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes.**

15. **O presente convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas, ao Plano de Trabalho a ele vinculado e às normas pertinentes.**

16. Para fins de reformulação de plano de trabalho, observado o disposto em Cláusula específica do Termo de Convênio, excepcionalmente, serão admitidas propostas de ajustes ao plano de trabalho aprovado.

DO PLANO DE TRABALHO.

17. Ante o Cronograma de Desembolso, constante do Plano de Trabalho, recomendo a Administração informar nos autos o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, previsto no inciso V, do art. 55, *verbis*:

Art. 55.
(...)

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

18. Recomendo ainda, o cumprimento integral do §1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

"Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, **aos convênios**, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º **A celebração de convênio**, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada**, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;" (grifei)

19. Ressalte-se que, em caso de "ajustes", que se darão através de termo aditivo, conforme previsto na CLÁUSULA OITAVA - DOS ADITAMENTOS, poderão ser realizados durante a execução do objeto e integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.

20. **Estes ajustes não implicarão em alteração de valor, vigência ou objeto do instrumento celebrado, caso contrário necessária alteração e aprovação de novo Plano de Trabalho.**

21. Para ilustrar esse raciocínio, válido colacionar algumas manifestações do Tribunal de Contas

da União que deverão ser observadas pela Administração:

ACÓRDÃO Nº 1.267/2011 - PLENÁRIO

" [ACÓRDÃO]

9.7. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que:

[...]

9.7.2. execute, por meio de convênios, os próximos repasses de recursos da assistência farmacêutica oriundos de emendas parlamentares, por serem recursos de transferência voluntária e esporádica, **tomando o cuidado para que os respectivos Planos de Trabalho sejam elaborados com as justificativas que comprovem a necessidade de cada um dos itens** de medicamentos incluídos, de modo a evitar a aquisição de quantidades muito superiores às necessidades locais, como constatado em todos os sete municípios do Paraná fiscalizados pelo Tribunal, bem como impedir o vencimento do prazo de validade dos produtos ou a ocorrência de desvio dos produtos adquiridos em excesso;" (TCU. Acórdão nº 1.267/2011 - Plenário. Rel. Min. Ubiratan Aguiar. Julgado em: 18 maio 2011, grifamos.)

ACÓRDÃO Nº 1.331/2007 - PRIMEIRA CÂMARA

"[PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO] Em exame a tomada de contas da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia -CGRL/MCT atinente ao exercício de 2002.

[...]

18. Por fim, o terceiro ponto objeto da inspeção trata do convênio celebrado com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento em Telecomunicações -CPqD.

[...]

19. As **impropriedades verificadas foram: a ausência de detalhamento do respectivo plano de trabalho, o qual não caracterizou, com o nível de precisão adequado, o objeto e as metas a serem atingidas; a não-demonstração dos benefícios que as empresas usufruiriam com o convênio;** e a falta de justificativa para o pagamento de pessoal do próprio CPqD.

[...]

[ACÓRDÃO]

9.6.14. **especifique claramente, ao celebrar convênios, as ações a serem executadas pelos convenientes e atente para que os planos de trabalho tragam a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, e todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou ação prevista e seus custos,** conforme incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN/STN n. 1/1997;"(TCU. Acórdão nº 1.331/2007 - Primeira Câmara. Rel. Min.MarcosBemquerer. Julgado em: 15 maio 2007, grifamos.) **(grifos nosso)**

DO PREÂMBULO.

22. Consta erro material no preâmbulo da minuta: "... **resolvem celebrar o presente Termo Aditivo ao Convênio de Cooperação Mútua**". (Sequencial 41 - Lepisma) devendo ser corrigido.

DO FORO.

23. Consta na CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: "*12.1 Fica eleito, de comum acordo, o foro de Vitória - Comarca da Capital, para dirimir quaisquer dúvidas ou litígios oriundos do presente instrumento.*" (Sequencial 41 - Lepisma)

24. Contudo, por ser a UFES autarquia federal de regime especial, o foro é o da Justiça Federal da cidade de Vitória. Recomendo correção nessa cláusula.

III - CONCLUSÃO.

25. Em conclusão, 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, restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais da minuta acostada (Sequencial 41- Lepisma) manifesta-se favoravelmente à aprovação, observadas as condicionantes deste opinativo, mediante decisão final da autoridade competente.

26. 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.

À consideração superior.

Vitória, 15 de fevereiro de 2022.

**OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO
PROCURADOR FEDERAL**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068005953202207 e da chave de acesso e5532f12



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO - SIAPE 6296818
Procuradoria Federal - PF
Em 16/02/2022 às 19:05

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/362116?tipoArquivo=O>