



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORES PF-UFES  
**PARECER n. 00030/2023/PROC UFES/PGE/AGU**

**NUP: 23068.062628/2021-52**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

**EMENTA: ANÁLISE DE ACORDO DE PARCERIA. FUNDAMENTO LEGAL. ART. 116 DA LEI Nº 8.666/93. CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO E ENTE PÚBLICO PARA FINANCIAMENTO DE PROJETO DE EXTENSÃO. LEI 8.958/94, DECRETO 7.423/10 E RESOLUÇÃO Nº 46/2019 DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES**

Sr. Procurador-Chefe:

### **I - RELATÓRIO**

1. O processo retorna a este órgão jurídico para análise e parecer jurídico em relação à nova minuta do Acordo de Parceria entre a PREFEITURA MUNICIPAL DE PIÚMA- ES X UFES X FEST (sequencial 137) conforme indicativos informados no despacho anexo ao sequencial de nº 143, com fundamento no artigo 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.

2. O contrato submetido a exame tem o seguinte objeto (seq. 137):

#### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

2.1 O objeto deste instrumento jurídico a prestação de serviço de extensão da UFES à Piúma e prestação de serviço de apoio ao projeto à UFES pela FEST, acerca da capacidade institucional, planejamento territorial e desenvolvimento sustentável para subsidiar a elaboração do Plano Diretor Municipal de Piúma/ES, conforme previsto no Plano de Trabalho.

3. Há novo Plano de Trabalho, com as alterações necessárias ao objeto contratual (seq. 140).

4. Há, também, despacho do Sr. Procurador-Chefe destacando que *no sequencial 112/113 o Pró-Reitor atesta que se trata de projeto de extensão, inclusive com registro no SIEX (sequencial 102), havendo previsão expressa na legislação sobre prestação dessa atividade (art. 43, VII, c/c art. 77, § 2º, da LDB, RESOLUÇÃO Nº 7, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2018 da CES do CNE e Resolução CEPE Ufes nº 46/2014) - seq. 145.*

5. É o relatório, passo a opinar.

### **II - FUNDAMENTAÇÃO**

6. Preliminarmente, esclarece-se que o exame desta Procuradoria Federal é feito nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993, aplicável aos Procuradores Federais por força do artigo 17 do referido diploma legal c/c art. 37 da MP n. 2.229-43, de 2001, e §1º do art. 10 da Lei n. 10.480, de 2002, abstraindo-se qualquer análise acerca da conveniência e oportunidade do ato administrativo.

7. Presume-se, assim, que as especificações contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e demais avaliações técnicas e administrativas, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando o atendimento do interesse público subjacente, que deve nortear todo e qualquer ato administrativo.

### III - DA ANÁLISE JURÍDICA

8. A análise da legalidade da contratação, bem como todas as orientações jurídicas correspondentes já constam do PARECER n. 00385/2022/PROC UFES/PGF/AGU (seq. 87), destacando que a primeira relação jurídica, em verdade, consiste em "contratação da UFES pelo MUNICÍPIO DE PIÚMA", com vistas a que a primeira execute para este os serviços de extensão lá definidos.

9. De sua vez, a segunda relação jurídica tem por objeto a gestão administrativa e financeira, pela FEST, das receitas da UFES, geradas pelos repasses a serem feitos pelo MUNICÍPIO DE PIÚMA.

10. Asseverou-se, também, que em se tratando de contratação da UFES para executar serviços que se qualificam, no plano interno da Universidade, como **ações de EXTENSÃO, deverão ser devidamente aprovados pelos setores competentes, se atendidos, os requisitos insertos nas normas legais e regimentais aplicáveis.**

11. Dessa feita, foram adotados os procedimentos necessários à regularização das impropriedades registradas por este órgão jurídico, como a necessária aprovação do projeto de extensão na Pró-Reitoria competente (PROEX), com registro no SIEX (sequencial 102), havendo previsão expressa na legislação sobre prestação dessa atividade (art. 43, VII, c/c art. 77, § 2º, da LDB, RESOLUÇÃO Nº 7, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2018 da CES do CNE e Resolução CEPE Ufes nº 46/2014).

12. Cabe salientar, entretanto, que as prestações de serviços no âmbito da Universidade não podem ser dissociadas de seus fins primordiais, refletidos na tríade ensino-pesquisa-extensão, na linha da orientação da Controladoria Geral da União - CGU, em sua "Coletânea de Entendimentos - Perguntas e respostas - Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica", questão 84, in verbis:

**“84 Quais são as características dos projetos de extensão das IFEs que podem ser executados por Fundações de Apoio?**

**Os projetos de extensão têm como principal objetivo a prestação de serviços à comunidade indissociada do ensino e da pesquisa, logo, não podem ser enquadrados como projetos de extensão apoiados por fundações de apoio toda e qualquer prestação de serviço oferecida pela IFE, mas apenas aquelas resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na IFE”.**

13. Por certo, ressalta-se que não é qualquer serviço que pode ser prestado pelas Universidades, uma vez que a Constituição de 1988, no art. 173, impede que a Administração entre em competição com a iniciativa privada.

14. **Essa condição sempre deverá ser formalmente atestada no processo, a partir da caracterização dos serviços prestados, assim como do imprescindível alinhamento entre os serviços a serem prestados e as finalidades e objetivos institucionais da UFES.**

15. Desta forma, o prazo de vigência do contrato de prestação de serviços deverá ser compatível com a natureza e a complexidade do objeto (projeto de extensão devidamente aprovado), bem como com relação às metas estabelecidas (em sendo o caso) e o tempo necessário para sua execução, devendo ser justificado por meio de manifestação técnica, bem como constar expressamente no Plano de Trabalho, sendo admitida, dessa feita, sua prorrogação, mas com a **ressalva de que estes ajustes não podem se eternizar no tempo.**

16. Ademais, resta perfeitamente aplicável à hipótese, a orientação da Procuradoria-Geral Federal, quando do estudo de contratos de prestação de serviços de PD&I, como se observa do **PARECER n. 00002/2020/CP-CT&I/PGF/AGU (NUP 00407.033790/2019-55) do qual extraímos os seguintes trechos:**

"(...)Sem prejuízo de outros requisitos estabelecidos no regramento interno da Instituição Pública, esta Câmara sugere que as Procuradorias Federais junto às entidades autárquicas e fundacionais federais orientem as autoridades assessoradas no sentido de solicitar que as respectivas áreas técnicas (dentro de suas atribuições temáticas) emitam manifestação formal acerca do seguinte:

1. mérito da proposta, incluindo o interesse (oportunidade e conveniência) da Instituição Pública para a celebração do instrumento; e a análise da adequação do objeto (serviços técnicos especializados compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica);

2. viabilidade da execução do contrato, incluindo manifestação quanto a:

a) viabilidade técnica dos meios a serem utilizados na consecução dos objetivos propostos; capacidade operacional da Instituição Pública;

b) exequibilidade das metas, das etapas e das fases nos prazos propostos (casos existam esses balizadores), além dos parâmetros a serem utilizados para a aferição de seu cumprimento;

3. eventual necessidade de disponibilização pela Instituição Pública de capital intelectual, equipamentos, materiais, laboratórios, infraestrutura entre outros;

4. questões financeiras e econômicas, referentes à contraprestação da contratante, bem como à remuneração do pessoal (da ICT) envolvido na prestação dos serviços;

**5. compatibilidade do cronograma de desembolso (pagamento) previsto no plano de trabalho (caso exista) com os prazos previstos para execução do objeto; As demais áreas técnicas da ICT devem atuar de forma conjunta com o Núcleo de Inovação Tecnológica, tanto quanto necessário à análise das circunstâncias que envolverão a contratação. Por fim, incumbe à autoridade competente manifestar-se conclusivamente acerca da análise contida no parecer técnico (e demais manifestações) que subsidiará a sua decisão, aprovando ou não a contratação. (grifamos).**

17. E por fim, conforme já destacado no PARECER n. 00385/2022/PROC UFES/PGF/AGU, há que se observar a orientação deste órgão jurídico, já exposto no 23068.055650/2022-27, relacionado à PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA pela UFES à MUNICÍPIOS:

Senhor Diretor do DPI/PROAD,

O processo não reúne as condições mínimas de apreciação por parte desse órgão jurídico.

Com efeito, embora o projeto de "pesquisa" (na verdade, ontologicamente, se trata de PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA) do sequencial 54 mencione algo referente a "capacidade institucional", o contrato trata de serviço de elaboração de planos de cargos e salários dos servidores municipais de Aracruz - ES (sequenciais 36 e 39).

Quanto ao projeto, SE realmente se referir àquela consultoria, e ainda que fosse uma investigação científica (pesquisa) me parece que não pode ser executado por um Programa de Engenharia, uma vez que, como dito nele próprio, a área é ADMINISTRAÇÃO.

Lado outro, SE **o objeto do contrato for a prestação de serviço de elaboração de plano de cargos e salários (atividade de EXTENSÃO e não de pesquisa)**, adianto que esta Procuradoria NÃO emitirá parecer favorável, uma vez que existe ação de improbidade ainda em curso (processo 0002116-55.2017.4.01.3803), relativa ao Município de Uberlândia (contratante da UFES), causa pendente de julgamento no TRF1, considerando ilegal a prestação de serviços dessa natureza por parte da UFES.

Aliás, a contratação da UFES para realização dessa espécie de serviço acarretou multa a gestores municipais de Itapemirim (ES), inclusive ao então Procurador-Geral, conforme se verifica do item 2.5 do ACÓRDÃO TC-706/2017 - PLENÁRIO do Tribunal de Contas do Estado do ES.

Neste sentido, a UFES, em cumprimento ao dever de colaboração e informação, deve comunicar ao Prefeito de Aracruz esse posicionamento do TCEES.

18. Parte-se da premissa que a **autoridade competente (PROEX) manifestou-se conclusivamente acerca do objeto contratual, sobre a viabilidade de sua execução do contrato, ao aprovar a realização do projeto de extensão (seq. 111/112, 140), via contratação da UFES, pois** a regularidade do processo com as orientações e normas acima descritas envolve aspecto técnico-acadêmico que não é de competência desta Procuradoria Federal, a qual orienta pelo atendimento a todas as recomendações supra, ressaltando-se o entendimento pelo indeferimento da contratação pretendida, na hipótese de inobservância às orientações deste órgão jurídico (vide item 17 deste opinativo), já constantes do PARECER n. 00385/2022/PROC UFES/PGF/AGU (seq. 87).

### III - CONCLUSÃO

19. Diante do exposto, 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 (seq. 137), manifesto-me favoravelmente a sua aprovação, desde que atendidas todas as condicionantes consignadas neste Parecer, ressaltando-se, ainda, as orientações a seguir:

20. Quanto à minuta de contrato apresentada (seq. 137), verifica-se que se apresenta em forma tripartite. Informa-se, pois, que o **fundamento da primeira relação - MUNICÍPIO DE PIÚMA/ES X UFES deverá ser o art. 24, inc. XIII, da Lei nº 8.666/93**, e o fundamento da segunda relação - UFES x FEST - o disposto no art. 1º da Lei nº 8.958/94.

21. Teoricamente, seriam necessários dois ajustes. O primeiro entre o Município e a Universidade, com repasse de recursos para o desenvolvimento do projeto e apresentação, ao final, do resultado do projeto. O segundo, entre a Universidade e a FEST, para gestão administrativa e financeira do projeto. No entanto, considerando o disposto no §1º, do art. 3º, da Lei n. 8.958/94, que permite a captação ou o recebimento direto dos recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos, não há óbice na adoção de um instrumento único, que contemple, desde logo, todas as partes envolvidas.

22. Entretanto, para que se adote a alternativa acima, orienta-se no sentido de que a minuta em exame (forma tripartite) contemple, quanto à relação entre a UFES e Fundação de apoio (FEST), todas as disposições relacionadas na minuta-padrão já examinada por este órgão jurídico, conforme disposto no art. 1º da Lei nº 8.958/94.

23. **Orienta-se, ainda, por imprescindível, para perfeita instrução do presente processo, a comprovação documental da regularidade do processo de contratação da UFES, mediante dispensa de licitação, junto ao Município de Piúma/ES. Providencie-se.**

24. Assevera-se, por oportuno, que o projeto básico e a proposta da CONTRATADA (UFES), são documentos eminentemente técnicos, cuja análise da regularidade é de ordem técnica junto aos setores envolvidos, alheia ao campo jurídico abarcado por este opinativo.
25. Alerta-se para a necessidade do acompanhamento da execução do projeto, pela Pró-Reitoria de Extensão, e elaboração de relatório circunstancial quanto aos resultados obtidos ao final de sua execução.
26. Deve a Universidade certificar da existência dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários à execução dos compromissos que serão assumidos com a assinatura do ajuste.
27. Deverá a Administração solicitar da fundação a comprovação de sua regularidade fiscal e trabalhista, nos termos do que orienta o Art. 29 da Lei 8.666/93, e promover a juntada ao processo de toda a documentação antes da assinatura do ajuste, atentando-se à data de validade das certidões/pesquisas acima citadas e, se for o caso (expiradas ou prestes a expirar).
28. Faz-se mister consignar, mais uma vez, que o enquadramento/classificação do projeto como de extensão é de competência da PROEX.
29. Importa lembrar que o ajuste deve ser firmado por pessoas com poderes para tanto, devendo ser juntadas aos autos as eventuais delegações de competência que porventura se façam necessárias.
30. Atendidas as recomendações, o presente processo não necessita retornar a esta Procuradoria.
31. A celebração do ajuste fica condicionada à decisão final da autoridade competente, no seu juízo de discricionariedade (interesse/necessidade), pois o presente Parecer tem caráter meramente opinativo, fundamentando-se nos artigos 17 e 18 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Compete ao administrador público a responsabilidade no que toca à conveniência e oportunidade acerca da escolha do objeto, do planejamento e de suas características.

À consideração superior.

Vitória, 18 de janeiro de 2023.

**HELEN FREITAS DE SOUZA**  
**PROCURADORA FEDERAL**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068062628202152 e da chave de acesso d116b4b9



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  
HELEN FREITAS DE SOUZA - SIAPE 2173004  
Procuradoria Federal - PF  
Em 19/01/2023 às 10:17

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/635259?tipoArquivo=O>