



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

PARECER n. 00308/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.088758/2022-04

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE QUÍMICA - DQ/CCE

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: SEGUNDO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº. 1020/2022 CELEBRADO ENTRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO E A FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA – FEST. REORÇAMENTAÇÃO COM IMPACTO FINANCEIRO. POSSIBILIDADE. JUÍZO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. RECOMENDAÇÕES CONDICIONADAS PARA CELEBRAÇÃO DO ADITIVO.

Senhor Pró-Reitor de Administração,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de solicitação de análise do **SEGUNDO TERMO ADITIVO** ao Contrato nº 1020/2022 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 218 - 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 218 - Lepisma).
3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR: “*SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: O valor a ser (ACRESCIDO) do montante a ser gerido pela fundação de apoio é de R\$ 39.730,00 (trinta e nove mil, setecentos e trinta reais). SUBCLÁUSULA SEGUNDA: O valor total a ser gerido pela fundação de apoio passa a ser R\$ 2.240.960,45 (dois milhões, duzentos e quarenta mil, novecentos e sessenta reais e quarenta e cinco centavos).*” (Sequencial 218 - Lepisma).
4. Consta na CLÁUSULA TERCEIRA – DA REORÇAMENTAÇÃO: “*É vedada a realização pela CONTRATADA 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 218 - Lepisma).
5. Nos autos consta solicitação e justificativa assinada pelo Coordenador do Projeto (Sequencial 203 - Lepisma).
6. Verifica-se que houve a aprovação pelo Conselho Departamental ou por Ad referendum (se aplicável), no Sequencial 214 - Lepisma.
7. A Planilha de reorçamentação, a Planilha de despesas e receitas detalhadas e o Cronograma físico financeiro encontram-se anexados aos Sequenciais 202, 201 e 209 - Lepisma, respectivamente.
8. Verifica-se ainda a Planilha da Despesa Operacional Administrativa atualizada no Sequencial 322 - Lepisma.

9. Consta, ainda, declarações de limite do teto constitucional (caso haja novo participante ou bolsista que receba recursos), no Sequencial 199 - Lepisma.

10. A instrução processual *Checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante, consta no Sequencial 219 - Lepisma.

11. O contrato de origem com a fundação de apoio tem por escopo o apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do projeto de pesquisa denominado "***Avaliação do desempenho de dispersantes químicos em petróleo brasileiros para mitigação em casos de derramamentos***", doravante denominado PROJETO, no âmbito do Termo de Cooperação nº 4/2022 (2022 00243-0_0050.0122145.22.9) firmado, em modalidade contratual tripartite, entre a UNIVERSIDADE e a PETROLEO BRASILEIRO S.A., doravante denominada EMPRESA, com interveniência da FUNDAÇÃO DE APOIO. (Sequencial 73 - Lepisma).

12. 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.*"

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

II - FUNDAMENTAÇÃO.

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica.

14. 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.

15. 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.

16. A par da minuta do instrumento sustentado por esta manifestação, restou elaborada uma lista de checagem (*Checklist* - Sequencial 219 - 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 **SEGUNDO TERMO ADITIVO ao Contrato nº 1020/2022** (Sequencial 218 - Lepisma).

17. 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.

18. 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.

19. 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."*

20. 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 2022.

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

Da Reorçamentação.

22. Infere-se que o Termo Aditivo em análise enquadra-se na CLÁUSULA NONA – DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS do contrato originário (Sequencial 73 - 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)

23. Quanto ao aspecto legal referente à inclusão de novo Cronograma físico financeiro, nova Planilha orçamentária e de nova Planilha de despesas e receitas detalhadas e de (Sequenciais 202, 201 e 209 - 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. Em relação à justificativa de interesse institucional, esta foi anexada aos autos (Sequencial 203 - 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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).

33. **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.

34. 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 21 e 33).**

35. 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.

36. 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, 18 de junho de 2025.

FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO
CHEFE DA PF-UFES
OAB/ES 4.619

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068088758202204 e da chave de acesso d2116a37



Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, 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 2673278504 e chave de acesso d2116a37 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-06-2025 14:42. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.