



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO DEPARTAMENTO NACIONAL DE  
INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES  
GABINETE DA PFE/DNIT

SAN QD. 03 - BL. A - ED. NÚCLEO DOS TRANSPORTES - 3º ANDAR - BRASÍLIA/DF - CEP: 70.040-902 -  
PFEDNIT.GESTAO@AGU.GOV.BR - TEL.: (61) 3315-4351/3315-4355

---

**PARECER n. 00024/2023/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU**

**NUP: 50600.044591/2014-40**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES - DEPARTAMENTO HIDROVIARIO**

**ASSUNTOS: TERMO DE COMPROMISSO**

5º TERMO ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO N. 589/2014 - DNIT E ESTADO DE SÃO PAULO - EXECUÇÃO DAS OBRAS DE AMPLIAÇÃO DO CANAL DE NAVEGAÇÃO A JUSANTE DA ECLUSA DE NOVA AVANHANDAVA, NO RIO TIETÊ, NO ESTADO DE SÃO PAULO - POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo referente ao Termo de Compromisso n. 589/2014, celebrado entre o DNIT e o Estado de São Paulo, cujo objeto é a execução das obras de ampliação do canal de navegação a jusante da eclusa de Nova Avanhandava, no rio Tietê, no Estado de São Paulo.
2. Os autos foram encaminhados a esta PFE/DNI por meio do OFÍCIO Nº 230276/2023/DAQ/DNIT SEDE (SEI 16416568), por meio do qual solicitou-se análise jurídica dos seguintes documentos:
  - a) Parecer Jurídico CJ/SEMIL 720/2023 ( SEI 16394032);
  - b) Nota Técnica do Departamento Hidroviário (SEI 16394112);
  - c) Minuta do Termo de Compromisso do DNIT / SEMIL (SEI 16394180);
  - d) Minuta do Termo de Compromisso entre a Eletrobras e a SEMIL (SEI 16394141);
  - e) Documento Interno para apresentar ao Comitê Gestor (SEI 16403463).
3. É o breve relatório.

**ANÁLISE JURÍDICA**

4. Inicialmente, sublinhe-se que a presente apreciação restringe-se à solicitação contida no OFÍCIO Nº 230276/2023/DAQ/DNIT SEDE (SEI 16416568), não importando em análise das fases já superadas do processo, por terem sido à época objeto de apreciação dessa PFE/DNIT, ficando sob a responsabilidade da Administração a adoção das recomendações apontadas por essa Procuradoria.
5. O exame desta Procuradoria se dá nos termos do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste órgão.
6. No que diz respeito ao pedido de análise jurídica dos documentos indicados nos itens "a", "b", "d" e "e" acima indicados, registre-se **não competir a esta PFE/DNIT analisar documentos emitidos por outros órgãos e empresas.**
7. No caso em questão, denota-se que o Parecer Jurídico CJ/SEMIL 720/2023 ( SEI 16394032) foi elaborado pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo e contém análise jurídica do termo de compromisso a ser celebrado entre

o Estado de São Paulo e a Eletrobrás visando o repasse de recursos para as obras de ampliação do canal de navegação a jusante da eclusa de Nova Avanhandava.

8. A Nota Técnica do Departamento Hidroviário (SEI 16394112), elaborada pela Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística de São Paulo, propõe os instrumentos jurídicos necessários ao repasse de recursos para finalização do derrocamento do mencionado canal de navegação.

9. A Minuta do Termo de Compromisso entre a Eletrobras e o Estado de São Paulo (SEI 16394141) é o instrumento a ser celebrado para viabilizar o repasse de recursos da Eletrobras a o Estado de São Paulo para a execução das obras de ampliação do canal de navegação a jusante de Nova Avanhandava.

10. O Documento Interno para apresentar ao Comitê Gestor (SEI 16403463), por fim, trata-se de documento aprovando o repasse de recursos pela Eletrobras diretamente ao Estado de São Paulo para execução das obras de derrocamento do canal de navegação a jusante de Nova Avanhandava.

11. A Instrução Normativa nº 2/2021/DG/PFE/DNIT SEDE, de 09 de fevereiro de 2021, elenca, no art. 3º, as atribuições desta PFE/DNIT, senão vejamos.

Art. 3º Compete à PFE/DNIT:

I - representar judicial e extrajudicialmente o DNIT, observadas as normas estabelecidas pela Procuradoria-Geral Federal;

II - exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do DNIT, aplicando-se, no que couber, a legislação pertinente;

III - auxiliar os demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal na apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades do DNIT, para inscrição em dívida ativa e respectiva cobrança;

IV - zelar pela observância da constituição, das leis e dos atos emanados pelos poderes públicos, sob a orientação normativa da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria Geral Federal;

V - coordenar e supervisionar, técnica e administrativamente, os Procuradores Federais que atuam nos órgãos descentralizados;

VI - fixar, quando demandada, a interpretação do ordenamento jurídico, salvo se houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal;

VII - examinar e emitir pareceres sobre propostas de atos normativos a serem expedidos ou propostos pelo DNIT;

VIII - assessorar as autoridades do DNIT no controle interno prévio da legalidade dos atos administrativos a serem praticados;

IX - encaminhar à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria-Geral Federal, conforme o caso, pedido de apuração de falta funcional praticada, no exercício de suas atribuições, por seus respectivos membros; e

X - realizar a interlocução com quaisquer entidades e órgãos da administração pública envolvidos para atendimento das demandas do DNIT.

12. O normativo acima indicado também estabelece procedimentos para a celebração, acompanhamento, alteração, prestação de contas e encerramento de convênios, termos de compromisso e termos de execução descentralizada no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e, em seu art. 32, assim prevê:

Art. 32. Caberá ao conveniente ou ente federado beneficiado promover, por intermédio de sua unidade jurídica, o exame prévio, em todas as fases, dos procedimentos relativos ao processo de licitação, contratação e execução dos contratos, de obras ou serviços que se originarem da execução do convênio ou termo de compromisso, sendo de sua inteira responsabilidade zelar pela correta relação da legislação e orientação sobre a matéria, mormente a Lei nº 8.666, de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, as resoluções do TCU, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e as normas e instruções do DNIT.

Grifos Nossos

13. Caso haja alguma dúvida jurídica específica por parte da Administração, poderão os autos ser encaminhados novamente a esta Procuradoria. As eventuais dúvidas jurídicas devem vir formuladas em forma de quesitos, acompanhadas de manifestação sob o ponto de vista técnico, bem como de todos os documentos necessários à

elucidação da questão jurídica suscitada, na forma dos arts. 10 e 11 da Portaria PGF/AGU nº 526, de 26 de agosto de 2013:

Art. 10. Os autos administrativos deverão ser instruídos com prévia manifestação do órgão consulente e demais órgãos competentes para se pronunciar sobre o objeto da consulta, além de outros documentos necessários à elucidação da questão jurídica suscitada.

Art. 11. Caberá ao órgão de execução da PGF competente recomendar ao órgão máximo da autarquia ou fundação pública federal que a consulta jurídica de que trata o artigo 8º desta Portaria seja encaminhada, preferencialmente, com formulação de quesitos que se relacionem com situações concretas, seguindo o modelo de formulário constante no Anexo desta Portaria.

14. Diante de tal contexto, está entre as atribuições desta PFE/DNIT avaliar, sob o aspecto jurídico, a "Minuta do Termo de Compromisso do DNIT / SEMIL (SEI 16394180)" que é, na verdade, a minuta do 5º Termo Aditivo ao Termo de Compromisso n. 589/2014, celebrado entre o DNIT e o Estado de São Paulo.

#### **5º Termo Aditivo ao Termo de Compromisso n. 589/2014**

15. O objeto do 5º Termo Aditivo (SEI 16394180) é a alteração da forma de repasse de recursos para a execução das obras objeto do Termo de Compromisso n. 589/2014.

16. Verifica-se que as previsões propostas dizem respeito ao custeio dos valores faltantes para a conclusão da obra que será efetuado pela Eletrobras diretamente ao Estado de São Paulo.

17. Diante de tal contexto. Serão incluídas as seguintes cláusulas ao Termo de Compromisso n. 589/2014:

#### **CLÁUSULA SEGUNDA – DAS INCLUSÕES NECESSÁRIAS NO TC 589/2014.**

2.1. Não se aplica o inciso “a” do item 1.2. previstos na CLAUSULA DÉCIMA – DAS OBRIGAÇÕES DA UNIDADE GESTORA, do TC 589/2014 para os recursos recebidos conforme o item 1.1 deste Termo.

2.2. Fica acrescido à CLAUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DO ENTE FEDERADO BENEFICIADO:

K) Assinar com a Centrais Elétricas Brasileiras S.A., com interveniência da Empresa Furnas Centrais Elétricas S.A., Termo de Compromisso visando ao cumprimento da obrigação decorrente do § 6º do art. 8º da Lei Federal 14.182, de 12 de julho de 2021 e Decreto nº 10.838, de 18 de outubro de 2021, de forma a viabilizar o repasse de recursos financeiros para a execução das obras de ampliação do canal de navegação a jusante de Nova Avanhandava, no Estado de São Paulo que disciplinem que:

i. O repasse de recursos, conforme previsto no item K), deverá ser realizado a partir de 2024, com periodicidade anual;

ii. Permanece a obrigação do ENTE FEDERADO BENEFICIADO prestar contas da aplicação dos recursos financeiros a UNIDADE GESTORA, nos termos do TC 589/2014;

iii. A ELETROBRAS contratará auditoria independente para verificar a aplicação dos recursos, devendo observar as regras de prestação de contas do DNIT;

iv. O repasse de recursos do exercício seguinte depende da aprovação da execução físico-financeiro da obra pela UNIDADE GESTORA, mediante a apresentação do relatório de prestação de contas dos avanços físicos pelo ENTE FEDERADO BENEFICIADO.

2.3. Deverá ser estabelecido entre as partes o prazo para o envio da prestação de contas, bem como o prazo para a devolutiva do DNIT.

18. Denota-se que as previsões a serem incluídas ao Termo de Compromisso visam apenas dar maior clareza ao repasse de recursos que será realizado pela Eletrobras ao Estado de São Paulo para conclusão do objeto do TC.

19. Assim, tendo em vista que as alterações propostas não impõem ao DNIT nenhum ônus ilegal e/ou além dos ônus já incidentes no Termo de Compromisso n. 589/2014, não se vislumbra óbice jurídico à celebração do 5º Termo Aditivo (SEI 16394180).

20. **Desta forma, inexistente óbice jurídico à celebração do 5º Termo Aditivo, uma vez que, reitera-se, a aditativa proposta é necessária à execução das obras de ampliação do canal de navegação a jusante da eclusa de Nova Avanhandava, no rio Tietê, no Estado de São Paulo.**

21. Cumpre registrar que a disciplina dos termos de compromisso não se confunde com a de contratos administrativos, de convênios ou de qualquer outro instrumento congênere. Os termos de compromisso refletem a transferência obrigatória de recursos federais. Trata-se, portanto, de aplicar a Lei nº 11.578/2007, que prescreve:

Art. 1º A transferência **obrigatória** de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC cuja execução pelos entes federados seja de interesse da União **observará as disposições desta Lei.**

(...)

Art. 3º As transferências **obrigatórias** para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso:

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 como da conclusão das etapas ou fases programadas; e

VII - comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

(...)

22. Sem embargo do acima exposto, entende-se, s.m.j., que os Termos de Compromisso devem ser analisados de forma análoga aos convênios, inclusive quanto às suas alterações, exceto com relação às exigências que não forem pertinentes, devido à previsão de transferência obrigatória de recursos estabelecida pela Lei nº 11.578/07 e a ressalva do inciso III do art. 2º da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016.

23. Além disso, entende-se, ainda, que os princípios da razoabilidade e proporcionalidade aplicáveis à atuação da Administração Pública possibilitariam, em tese, as eventuais alterações necessárias devidamente justificadas nos Termos de Compromisso.

24. Assim, é permitida, em tese, a alteração dos Termos de Compromisso, desde que seja apresentada proposta formalizada e justificada, pela parte beneficiada, e que não haja alteração do objeto.

25. No ensejo, relembre-se que não está na seara da Procuradoria avaliar as justificativas apresentadas, ou emitir juízo sobre a eventual necessidade de se aditar o ajuste. Esta tarefa envolve aspectos de caráter eminentemente técnicos, além de ponderação de conveniência e oportunidade. São, por isso, de competência da Administração. No entanto, cabe alertar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos para todos os efeitos jurídicos.

26. A margem de discricionariedade da Administração Pública na realização e modificação dos termos de compromisso, convênios e ajustes congêneres é muito superior à dos contratos, ficando a seu critério a verificação da conveniência ou oportunidade na prática dos atos pertinentes.

## Da Prestação de Contas

27. Vale lembrar que compete ao DNIT acompanhar e fiscalizar a correta aplicação dos recursos repassados, o que abrange a fiscalização tanto financeira como física dos resultados obtidos na execução do objeto do Termo de Compromisso celebrado, adotando as providências necessárias para a apuração de eventual irregularidade, a teor do que preveem os artigos 5º a 7º da Lei 11.578/07, *in verbis*:

**“Art. 5º A União, por intermédio de suas unidades gestoras, deverá exigir da parte beneficiada pela transferência de recursos a comprovação da regularidade de utilização das parcelas liberadas anteriormente com base no termo de compromisso.**

Art. 6º No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência.

§ 1º A utilização dos recursos em desconformidade com o termo de compromisso ensejará obrigação de o ente federado devolvê-los devidamente atualizados, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido desse montante de 1% (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à Conta Única do Tesouro Nacional.

§ 2º Para fins de efetivação da devolução dos recursos à União, a parcela de atualização referente à variação da Selic será calculada proporcionalmente à quantidade de dias compreendida entre a data da liberação da parcela para o beneficiário e a data de efetivo crédito, na Conta Única do Tesouro Nacional, do montante devido pelo ente federado.

§ 3º A União, por intermédio de suas unidades gestoras, notificará o ente federado cuja utilização dos recursos transferidos for considerada irregular, para que apresente justificativa no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 4º Caso não aceitas as razões apresentadas pelo ente federado, a unidade gestora concederá prazo de 30 (trinta) dias para a devolução dos recursos, findo o qual encaminhará denúncia ao Tribunal de Contas da União.

**Art. 7º A fiscalização quanto à regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos com base nesta Lei é de competência do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e das unidades gestoras da União perante as quais forem apresentados os termos de compromisso.” (grifo nosso)**

28. Note-se que no caso de irregularidades e descumprimento das condições do termo de compromisso deve ser suspensa a liberação das parcelas até a regularização da pendência (arts. 6º e 7º da Lei nº 11.578/2007).

29. Recomenda-se que a área técnica se manifeste sobre **o atual estágio de execução do objeto do Termo de Compromisso, declarando, se for o caso, que a alteração pretendida, por meio do aditivo proposto, é imprescindível à conclusão do empreendimento.**

30. Recomenda-se, também, que a **área técnica instrua os autos com informações sobre o acompanhamento físico-financeiro do objeto do ajuste**, demonstrando o cumprimento das etapas ou fases de execução correspondentes às parcelas dos recursos recebidos, guardando consonância com as metas e fases ou etapas previstas no Termo de Compromisso ou Plano de Trabalho - Cronograma Físico, bem como que seja avaliado se o cronograma de desembolso apresentado está condizente com a execução física do objeto e a programação financeira do Governo Federal.

## Considerações Finais

31. A minuta do aditivo proposto deve ser objeto de análise do órgão de assessoramento jurídico do Estado de São Paulo, o que, conforme documento acostado ao SEI 16394032, já foi observado.

32. Recomenda-se a utilização da minuta-padrão adotada pelo DNIT e a troca das menções feitas ao "Governo do Estado de São Paulo" por "Estado de São Paulo".

33. Por oportuno, ressalte-se a necessidade de se submeter a matéria à apreciação da Diretoria Colegiada do DNIT para autorizar e aprovar a lavratura do termo aditivo, na forma do art. 12, inciso IV, do Regimento Interno do DNIT.

34. Por fim, não é demais pontuar, ainda, a necessidade de publicação resumida do termo aditivo na imprensa oficial, nos termos do Parágrafo Único do art. 61 da Lei nº 8.666/1993, por ser condição de eficácia do ajuste.

### CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, opina-se pela possibilidade jurídica de celebração do 5º Termo Aditivo ao Termo de Compromisso n. 589/2014, desde que observadas as recomendações constantes no presente parecer.

36. Cumpre registrar que a análise quanto à conveniência e oportunidade do ato compete exclusivamente à Administração, que deve sopesar os interesses contrapostos com vistas à consecução do interesse público. Por oportuno, acrescenta-se que a motivação, as justificativas e todos os dados técnicos são da inteira responsabilidade da Diretoria Gestora, que deverá ter plena certeza da exatidão da proposta.

37. Encaminhem-se os autos à **Diretoria de Infraestrutura Aquaviária/DNIT** para conhecimento e providências decorrentes.

Brasília, 08 de dezembro de 2023.

**JULIO CESAR BARBOSA MELO**

Procurador Geral

PFE/DNIT

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50600044591201440 e da chave de acesso 0c16578a

---

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR BARBOSA MELO, 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 1364243869 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR BARBOSA MELO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 15:36. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR BARBOSA MELO, 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 1364243869 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR BARBOSA MELO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-12-2023 15:41. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---