



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

PARECER n. 621/2019/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.059862/2019-88

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO - UFES

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: ACORDO DE PARCERIA PARA PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO. ART. 116 DA LEI 8.666/93. ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO UFES E FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94 EM SUA REDAÇÃO ATUAL. CUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO 11/2015 DO CUN-UFES ART. 6º, INCISO VII, LETRA A.

Sr. Procurador-Chefe:

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise desta Procuradoria Federal de **Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação** (ACORDO), a ser firmado entre a VALE S.A., a Universidade Federal do Espírito Santo - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO-SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST, com base nas Leis 10.973/2004 e 13.243/2016 e no Decreto 9.283/2018, conforme as cláusulas e condições estabelecidas (Lepisma -Sequencial 21).
2. A CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO 1.1, constante do presente Acordo, estabeleceu que o presente instrumento tem por objeto o desenvolvimento do projeto de pesquisa intitulado “*Monitoramento de Harpia harpyja na Reserva Natural Vale e Reserva Biológica de Sooretama*”, adiante denominado “Projeto”, constante do Anexo I (Plano de Trabalho e orçamento detalhado) (Lepisma -Sequencial 21).
3. O ACORDO vigorará pelo prazo de 64 (sessenta e quatro) meses, a partir da data de sua assinatura, extinguindo-se após o cumprimento de todas as suas obrigações, sendo certo que a cláusula de Propriedade Intelectual, terá vigência de 20 (vinte) anos e as de confidencialidade pelo prazo de 10 (dez) anos a contar do encerramento do ACORDO.
4. Também solicitam manifestação jurídica acerca da **minuta de contrato a ser firmado com a entidade de apoio Fundação FEST para gerenciamento e apoio do projeto de extensão** denominado “Monitoramento de *Harpia harpyja* na Reserva Natural Vale e Reserva Biológica DE Sooretama” (Sequencial 12 - Lepisma), assim como a possibilidade de sua contratação direta (Ato de Dispensa – Sequencial 45).
5. O presente CONTRATO tem como objeto a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do projeto de extensão e pesquisa denominado “Monitoramento de *Harpia harpyja* na Reserva Natural Vale e Reserva Biológica de Sooretama”, doravante denominado PROJETO, no âmbito do Acordo de Parceria nº ___/2019 firmado, em modalidade contratual tripartite, entre a UFES e a Vale S.A., doravante denominada EMPRESA, com interveniência da FUNDAÇÃO DE APOIO (sequencial 44).
6. O pedido de exame fundamenta-se no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*: “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”.
7. A presente manifestação se fundamenta nos artigos 11, VI, “b” 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.

8. Salienta-se que, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, podendo ser superado desde que motivadamente. Todos os atos devem sempre se pautar na busca do atendimento ao interesse público.

9. É o relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

10. O Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (ACORDO), a ser firmado entra a VALE S.A., a Universidade Federal do Espírito Santo - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO-SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST, tem por objeto o desenvolvimento do projeto de pesquisa intitulado “*Monitoramento de Harpia harpyja na Reserva Natural Vale e Reserva Biológica de Sooretama*”, adiante denominado “Projeto”, constante do Anexo I (Plano de Trabalho e orçamento detalhado) (Lepisma -Sequencial 21).

11. Com efeito, o art. 116, da Lei 8.666/93, deverá obrigatoriamente ser observado pela Administração, *in 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;"

12. Quanto ao contrato da Fundação **para gerenciamento e apoio do projeto de extensão** denominado “Monitoramento de *Harpia harpyja* na Reserva Natural Vale e Reserva Biológica DE Sooretama” (Sequencial 12 - Lepisma), assim como a possibilidade de sua contratação direta (Ato de Dispensa – Sequencial 45).

13. O projeto de extensão e a contratação da FEST para sua execução foi aprovado pela Pró-Reitoria de Extensão (sequencial 9). Existe manifestação de interesse institucional emitida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (sequencial 39) assim como manifestação de interesse institucional emitida pela Pró-Reitoria de Extensão (sequencial 09).

14. O projeto não encontra-se registrado na PRPPG. Há Parecer do INIT/PRPPG, por se tratar de projeto de pesquisa (sequencial 27). Destaca-se, por oportuno, a justificativa da execução do projeto, expressa no Projeto Básico (sequencial 12)

"A harpia ou o gavião-real, Harpia harpyja, é a maior águia da região Neotropical, uma das maiores do mundo. Ocorre em baixas densidades dentro do seu habitat na floresta tropical, desde o sul do México ao nordeste da Argentina, com mais da metade de sua distribuição concentrada no Brasil, nas florestas amazônica e atlântica (Banhos, 2009). A harpia é uma espécie dependente de floresta e é considerada quase ameaçada de extinção em toda a sua distribuição (International Union for Conservation of Nature, 2019). No Brasil, essa espécie é considerada como ameaçada de extinção, classificada na categoria vulnerável (ICMBio, 2014). O estado de conservação dessa espécie na Mata Atlântica é ainda mais crítico (Alves ET AL. 2000;), uma vez que mais de 80% da cobertura florestal original foi perdida XX (Fundação SOS Mata Atlântica e Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais, 2018).

(...)

No espírito Santo, cinco ninhos de harpia foram registrados e estão sendo monitorados pelo Projeto Harpia na Reserva Natural Vale – RNV.

(...)

O projeto Harpia está fortalecendo as ações de conservação da espécie da RNV e RBS intensificando as atividades de pesquisa, difusão científica e educação ambiental. Para isso está criando o núcleo do Projeto Harpia na Mata Atlântica, coordenado pela Universidade Federal do Espírito Santo.”

15. O item 20 do Projeto Básico (sequencial 12) informa que" o valor total do projeto é de R\$ 966.639,00 (novecentos e sessenta e seis mil, seiscentos e trinta e nove reais), Os recursos serão provenientes de VALE e serão aplicados conforme a Planilha Orçamentária do Projeto e o Cronograma Físico-Financeiro";

16. O DCC elaborou CHECKLIST (sequencial 46), destacando a existência das seguintes peças: Planilha orçamentária detalhada contendo orçamentos que expressem custos unitários e metodologia de cálculo (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) (sequencial 30); Pesquisa de preços de outras fundações (sequencial 18) e Cronograma físico-financeiro contendo etapas, prazos e recursos (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) (sequencial 17).

17. Como se sabe, é possível a contratação de uma Fundação de Apoio para gerenciamento de recursos financeiros de projetos de extensão, à luz do que dispõe o art. 1º da Lei nº 8.958/1994 e a Decisão nº. 655/2002 do Plenário do TCU e, em especial, o art. 1º do **Decreto nº. 7.423/2010**:

Art. 1º A caracterização das fundações a que se refere o art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, como fundação de apoio a Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, é condicionada ao prévio registro e credenciamento, por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos do inciso III do art. 2º da referida Lei e da regulamentação estabelecida por este Decreto.

*Parágrafo único. A fundação registrada e credenciada como fundação de apoio visa dar suporte a **projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional**, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas e, primordialmente, ao desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica, criando condições mais propícias a que as instituições apoiadas estabeleçam relações com o ambiente externo.*

18. A contratação pode ser direta, isto é, com dispensa de licitação, com amparo no art. 24, inciso XIII, da Lei nº. 8.666/93:

19.

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

20. Oportuno ressaltar também o conteúdo da orientação normativa da AGU nº 14:

*AGU, DISPENSA DE LICITAÇÃO e FUNDAÇÃO DE APOIO. Orientação Normativa/AGU nº 14, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, p. 14) - “Os contratos firmados com as fundações de apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, **devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedadas a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender às necessidades permanentes da instituição**”.(grifo nosso)*

21. Quanto à minuta de contrato (sequencial 44), observa-se que 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, conforme precíua o art. 1º de seu Estatuto.

22. A Fundação em comento possui papel incentivador nas atividades educacionais da UFES, sendo eleita para gerir os Contratos cujo objeto primordial é a realização de Projetos de P&D. Desta feita, a 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, no termos da Lei 8.958/1994 e do Decreto nº 5.205/2004.

23. Vem a calhar neste contexto a as lições da Professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro, que conceitua fundações instituídas pelo Poder Público como sendo:

“... o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de auto-administração e mediante controle da Administração Pública, nos termos da lei.”

24. 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).

25. Por fim, recomendo que 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.

26. Em relação à justificativa do preço fica o registro, de qualquer modo, que essa Procuradoria Federal não entra no mérito da metodologia utilizada para detalhar o custo operacional da fundação, vez que se trata de questão técnica afeta à área de planejamento.

27. De ratificar, entretanto, sobre a responsabilidade da autarquia federal em observar, quando da execução do Contrato, as prescrições dos arts. 12 e 13 do Decreto nº 7.423/2010 (que dispõem sobre o acompanhamento e o controle em relação ao Contrato a ser firmado com a Fundação de Apoio) e do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 (que dispõe sobre o acompanhamento e a fiscalização dos contratos firmados pela Administração), valendo acrescentar, acerca do acompanhamento e fiscalização, que em razão do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União através do Acórdão 1450/2011 – TCU – Plenário (Ata 21/2011 – TCU – Plenário),

28. “É dever do gestor público responsável pela condução e fiscalização de contrato administrativo a adoção de providências tempestivas a fim de suspender pagamentos ao primeiro sinal de incompatibilidade entre os produtos e serviços entregues pelo contratado e o objeto do contrato, cabendo-lhe ainda propor a formalização de alterações qualitativas quando de interesse da Administração, ou a rescisão da avença, nos termos estabelecidos na Lei nº 8.666/1993”, devendo ser observado que “A falta de qualquer das providências acima configura conduta

extremamente reprovável, que enseja a irregularidade das contas, a condenação dos gestores ao ressarcimento do dano ao erário e a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/1992”.

29. Ressalte-se que a Procuradoria Federal não detém conhecimento técnico ou competência para aferir a totalidade dos dados específicos insertos na minuta em exame, alertando que compete exclusivamente à área técnica do Departamento de Contratos e Convênios verificar, com precisão, se as informações lá expostas atendem aos interesses do Projeto e à própria Universidade.

III- CONCLUSÃO

30. **Em conclusão, destaca-se que o pagamento de bolsa/pro labore a professor de dedicação exclusiva dependerá de autorização do respectivo conselho departamental do centro, uma vez que o projeto está vinculado à PROEX e não foi aprovado por aqueles colegiados: Resolução 11/2015 do CUn-Ufes art. 6º, Inciso VII, letra a, que obrigatoriamente a Administração deverá observar e providenciar antes da assinatura do Acordo e Contrato com a Fest.**

31. Quanto às minutas propostas (Lepisma - Sequencial 21 e Sequencial 44), **NÃO vislumbro óbice jurídico à manutenção de suas disposições, caso a Administração observe a recomendação do item anterior "30".**

32. **Por fim, após as devidas providencias, deve-se atentar para a necessidade da ratificação da dispensa pela autoridade competente e publicação no prazo de lei.**

À consideração superior.

Vitória, 1 de outubro de 2019.

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) 23068059862201988 e da chave de acesso 2b897af0



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 01/10/2019 às 22:18

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/1409?tipoArquivo=O>