



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

PARECER n. 00600/2023/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.050526/2023-56

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA MECÂNICA - DEM/CT

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: ANÁLISE DE TERMO DE COOPERAÇÃO E CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.666/93. DECRETO Nº 7.423/2010. RESOLUÇÃO Nº 46/2019 DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFES. LEI Nº 10.973/2004. SEM ÓBICE JURÍDICO.

Senhora Pró-Reitora de Administração,

I - RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Procuradoria para análise da minuta de Termo de Cooperação entre a UFES e a empresa PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS com a interveniência da FEST, objetivando o financiamento pela Petrobras da implantação da infraestrutura para Estudo de Redução de Arrasto em escoamento Multifásicos Turbulentos, nas instalações da UFES, visando a capacitação da Universidade executora para a realização de pesquisas/testes/estudos (seq. 32).

2. Solicitou-se também análise jurídica da minuta de Contrato entre a UFES e a FEST que objetiva a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do projeto de pesquisa supramencionado (seq. 44).

3. Destaca-se que o Diretor de Pesquisa - DP/PRPPG atestou que o objeto a ser financiado pela Petrobrás se **trata de um Projeto de Pesquisa**, conforme se vislumbra no seq. 61: "*entende-se que se trata de uma atividade que tem ligação com a pesquisa, pois serão equipamentos para melhorar a rede de pesquisa do Laboratório de Reologia da Ufes (LabReo). Relata-se que os equipamentos serão utilizados num espaço destinado para pesquisa (Iniciação científica, mestrado e doutorado), envolvendo o programa de Pós-graduação em Engenharia Mecânica, e outros afins, como Engenharia Civil e Química.*"

4. O Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação ratificou esse entendimento (seq. 62).

5. Por outro lado, o Diretor de Projetos Institucionais - DPI/PROAD afirmou ser um **projeto de cunho de Desenvolvimento Institucional**: "*acrescento que por se tratar de aquisição de equipamentos, entendemos, s.m.j, que esse projeto possui características de projeto de Desenvolvimento Institucional, nos termos do disposto no §1º e §2º do art.1º da Lei 8.958/94.*" (seq. 64).

6. É a síntese do relatório. Analisa-se.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Dos limites da análise e manifestação jurídica

7. 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.

8. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Análise do Termo de Cooperação entre a UFES, a empresa PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS e a FEST (seq. 32).

9. Inicialmente, cumpre destacar que o Acordo de Cooperação sob análise possui previsão legal no art. 9º da Lei nº 10.973/2004, *in verbis*:

Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. (...)

10. Ademais, ressalta-se que está presente nos autos, ao sequencial 32, o respectivo Plano de Trabalho do Acordo de Cooperação, conforme preceitua o §1º, art. 116 da Lei nº 8.666/1993, que deve ser obrigatoriamente observado:

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;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, 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.

11. Pontua-se, ainda, que consta dos autos Justificativa de Interesse Institucional apresentada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG (seq. 15) demonstrando o interesse público no presente caso:

"A implementação do projeto acima identificado é de interesse institucional e representa ganhos para a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e para o país pelos seguintes motivos, dentre outros:

1. Corresponde um projeto de desenvolvimento institucional de interesse regional e nacional;

2. A compra de equipamentos viabilizará a participação de docentes e alunos da instituição;

3. Proporciona melhorias na infraestrutura acadêmica da instituição;

4. Os equipamentos adquiridos permitirão geração de conhecimentos em ciência, tecnologia e inovação que poderão ser bem aplicados visando o desenvolvimento sustentável da nossa região e do país.

5. Agrega valor à estrutura laboratorial da instituição."

12. Insta salientar que consta a aprovação do Centro Tecnológico da UFES, através de excerto de Ata de Sessão Ordinária da Câmara do Departamento de Engenharia Mecânica (seq. 21), bem como a aprovação do Conselho Departamental (seq. 26) quanto à adesão ao referido Projeto.

13. No sequencial 61, o Diretor de Pesquisa - DP/PRPPG atestou que o objeto a ser financiado pela Petrobrás se **trata de um Projeto de Pesquisa**, conforme se vislumbra no seq. 61: "*entende-se que se trata de uma atividade que tem ligação com a pesquisa, pois serão equipamentos para melhorar a rede de pesquisa do Laboratório de Reologia da Ufes (LabReo). Relata-se que os equipamentos serão utilizados num espaço destinado para pesquisa (Iniciação científica, mestrado e doutorado), envolvendo o programa de Pós-graduação em Engenharia Mecânica, e outros afins, como Engenharia Civil e Química.*"

Análise do Contrato entre a UFES e a FEST (seq. 44).

14. Compulsando os autos, observo a existência de *checklist* da documentação essencial, elaborado pelo Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD (seq. 45):

- "1. Projeto Básico de Contratação de Fundação de Apoio assinado pela coordenação do projeto e fiscal 4*
- 2. Metas quantificadas 4, item 7*
- 3. Critérios de seleção de bolsistas, caso seja previsto o pagamento de bolsas Não se aplica*
- 4. Relação dos servidores/acadêmicos que atuarão no projeto 4, item 23*
- 5. Planilha de Receitas e Despesas detalhada contendo orçamentos que expressem custos unitários e metodologia de cálculo (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) 5*
- 6. Cronograma físico-financeiro contendo etapas, prazos e recursos (Acórdão 9604/2017- TCU 2ª Câmara) 6*
- 7. Planilha de detalhamento das Despesas Operacionais Administrativas/DOA, fornecida pela fundação de apoio 14*
- 8. Justificativa para a ausência de orçamentos de outras fundações de apoio 12*
- 9. Aprovação do Departamento proponente – ata assinada 21*
- 10. Aprovação do Conselho Departamental – ata assinada 26*
- 11. Declaração de observância ao § 4º do Art. 7º do Decreto nº. 7.423/2010 referente ao teto constitucional para a remuneração, assinada pelos servidores participantes no projeto (exceto a coordenação do projeto) 8*
- 12. Autorização para Desempenho de Atividades assinada por cada técnico administrativo, relacionado no projeto básico, e a respectiva chefia imediata Não se aplica*
- 13. Justificativa de Interesse Institucional assinada pelo Pró-reitor(a) da área pertinente 15*
- 14. Registro do Projeto na Pró-Reitoria da área pertinente 16*
- 15. Comprovante de encaminhamento para a aprovação da Comissão de Ética no Uso de Animais (CEUA/UFES), no caso de Ensino ou Pesquisa envolvendo animais vertebrados vivos, mortos ou partes/amostras de animais, mesmo que para observação Não se aplica*
- 16. Parecer do DIT/PRPPG, se o projeto envolver pesquisa ou inovação tecnológica Não se aplica*
- 17. Solicitação com justificativa para isenção dos percentuais de ressarcimento à UFES e DEPE 2*
- 18. Autorização para isenção total do ressarcimento à UFES 41*
- 19. Autorização para isenção total do ressarcimento ao DEPE 26*
- 20. Instrumento jurídico a ser firmado com o ente financiador do recurso ou documento que indique a origem dos recursos do projeto 32*
- 21. Minuta de Ato de Dispensa de Licitação e Ato de Ratificação 43*
- 22. Minuta do contrato 44"*

15. A justificativa de interesse institucional assinada pelo Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG consta do seq. 15.

16. A justificativa da compatibilidade com o preço de mercado da despesa operacional e administrativa cobrada pela fundação de apoio consta no item 14 do Projeto Básico (seq. 4).

17. Consta justificativa e autorização para isenção do ressarcimento ao DEPE e à UFES (seq. 2, 26 e 41).

18. O Projeto Básico contempla justificativa do projeto de pesquisa e da contratação da fundação de apoio (seq. 4, item 5 e item 13). O período previsto para a execução do projeto é de 31/12/2023 a 30/06/2025.

19. O Projeto Básico informa que o valor total destinado à execução do projeto é de R\$ 3.851.238,10 (três milhões, oitocentos e cinquenta e um mil e duzentos e trinta e oito reais e dez centavos), e que os recursos serão provenientes da PETROBRAS e serão aplicados conforme a Planilha Orçamentária do Projeto e o Cronograma Físico-Financeiro.

20. Como se sabe, é possível a contratação de uma Fundação de Apoio para suporte à projetos **de pesquisa**, 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. 1 da Lei n 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.*

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

(...) 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;

22. Oportuno, de igual feita, 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.

23. Nos termos da Lei nº 8.958/94, regulamentada pelo Decreto nº 7.423/2010, somente é possível se destinada a apoiar projetos cujas ações apresentem duração temporal pré-definida e limitada, não podendo contemplar atividades de caráter permanente, ou que caracterizem transferência à fundação de apoio de atividades inerentes a setores administrativos da UFES.

24. Assim, em análise da documentação apresentada, verifica-se a conformidade com os requisitos legais acima descritos.

25. Cumpre destacar, ainda, que seja um projeto de pesquisa, como entende a PRPPG (seq. 61), seja de desenvolvimento institucional, como defende a DPI (seq. 64), **é certo que pode ser contratada uma fundação para a prestação de serviços de apoio, conforme Lei nº 8.958/94 e Decreto nº 7.423/2010.**

26. No caso de **projeto de desenvolvimento institucional, caberá à PROAD atestar que a tarefa está objetivamente definida no Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade, com posterior registro na PROPLAN.**

Sobre a instrução do processo de dispensa

27. Com relação ao processo de dispensa de licitação para a contratação de fundação de apoio, é exigência da lei, as seguintes condutas do administrador:

- a) justificativa da situação que motivou a dispensa;
- b) justificativa da escolha do fornecedor;
- c) justificativa do preço; e
- d) ratificação da dispensa pela autoridade competente e publicação no prazo de 05 dias.

28. De igual feita, a Resolução nº 46/2019 do Conselho Universitário estabelece que os processos que tratem do registro de projetos deverão, para sua tramitação, ser instruídos com os seguintes documentos, dentre outros, em havendo participação de fundação de apoio:

- a) Justificativa para a escolha da fundação de apoio;
- b) Projeto básico de contratação da fundação de apoio; e
- c) Planilha detalhada dos custos operacionais da fundação de apoio no projeto;

29. Afirma-se, portanto, que consta no processo ato de dispensa de licitação, assim como seu ato de ratificação (seq. 43).

III – A QUESTÃO DA NATUREZA DO PROJETO A SER APOIADO

30. Considerando a dúvida sobre a natureza do Projeto que será financiado pela Petrobrás, esta Procuradoria consultou a PRPPG, que afirmou que pode ser classificado como atividade de pesquisa científica (sequenciais 61 e 62), ao passo em que a PDI/PROAD considera que se enquadra no conceito de desenvolvimento institucional.

31. Sob o ponto de vista jurídico, entendo que, neste caso concreto, a divergência não é relevante para a finalidade da legalidade da contratação, pois tanto um quanto outro tipo de projeto (atividade) pode ser objeto do contrato de prestação de serviços de apoio à luz do que dispõem 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, com conseqüente dispensa de licitação.

32. Contudo, fica o registro desta Procuradoria que o **projeto é considerado de pesquisa, por força do Art. 2º, V, da resolução 21/2013 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal do Espírito Santo.**

IV - CONCLUSÃO

33. Pelo exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo deste órgão jurídico, não vislumbro óbice jurídico para a assinatura do Termo de Cooperação e do Contrato propostos (seq. 32 e 44), sendo do setor requisitante toda responsabilidade pelas questões técnicas e pelo preço cobrado, cabendo a decisão final acerca da celebração do ajuste à Autoridade competente.

34. Caso a Pró-Reitoria de Administração considere que se trata de um projeto de desenvolvimento institucional, deverá colher a manifestação da PROPLAN.

Era este o entendimento que gostaria de submeter à decisão da senhora.

Vitória, 22 de novembro de 2023.

FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO
CHEFE DA PF-UFES
PROCURADOR FEDERAL – 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) 23068050526202356 e da chave de acesso 6e15f22a



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 1345148591 e chave de acesso 6e15f22a 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: 23-11-2023 11:58. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
