



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

**PARECER N.º 245/2019-AGU/PGF/PF/UFES**

**NUP: 23068.000191/2019-49**

**INTERESSADOS: ALEXANDRE LOUREIROS RODRIGUES**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

**EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE TERMO DE COOPERAÇÃO ENTRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS e FEST - Fundação Espírito Santense de Tecnologia EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. FINANCIAMENTO DE PESQUISA. ACORDO DE COOPERAÇÃO. LEI DE INOVAÇÃO. ACORDO COM A MARCA AMBIENTAL. INTERMEDIÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94 EM SUA REDAÇÃO ATUAL.**

*Sr. Procurador-Chefe:*

## **I. RELATÓRIO**

1. O presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise das seguintes minutas: **1- Termo de Cooperação que pretendem celebrar a Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, a empresa PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS e a Fundação Espírito Santense de Tecnologia - FEST, para o envolvimento do projeto de P&D denominado “Estudo, Desenvolvimento e Aplicação das Redes Neurais Profundas para Reconhecimento de Padrões de Defeitos em Sistemas de Bombeio Centrifugo Submerso”;** **2- Contrato a ser celebrado entre a Universidade Federal do Espírito Santo – UFES e a Fundação Espírito Santense de Tecnologia - FEST que tem por objeto a regulamentação da atuação da fundação na Prestação de Apoio ao referido Projeto (fls. 140/141 e 143/148).**

2. 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.”

## **II. ANÁLISE JURÍDICA**

3. Preliminarmente, ressalte-se que 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.

4. 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 destes 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.

### III - ANÁLISE DO CASO

5. Compulsando os autos observo a existência de Justificativa do Interesse Institucional, firmada pelo Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFES (fl. 57). O checklist da documentação essencial foi elaborado pelo DCC (fl.149). O projeto se encontra registrado na PRPPG sob o nº. 9337/2019 (fls. 48/50), estando devidamente aprovado pelas instâncias competentes (fls. 51/57). A escolha da FEST foi realizada pelo Coordenador e pelo Conselho Departamental do CCE/UFES, com justificativa acerca da contratação expressa no Projeto Básico (fls. 52/53 e 67/69). Planilha de Receitas e Despesas e Planilha Orçamentária com orçamentos que expressam custos unitários e metodologia de cálculo (fls. 91/103). Projeto Básico (fls.62/73), devidamente assinado e aprovado, verificando-se o cumprimento dos requisitos estabelecidos no artigo 116, § 1º da Lei no. 8.666/93, *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; [...]

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; [...]"

6. A minuta do termo de cooperação (fls. 104/141) prevê, em sua cláusula sexta, que a empresa **PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS** passará a depositar o valor do financiamento do projeto de pesquisa diretamente na Fundação FEST, sem passar pelo caixa da Universidade. Quanto a esse repasse do numerário para financiamento do projeto diretamente pela empresa financiadora para a FEST, não há impedimentos legais, uma vez que se trata de operação hoje expressamente permitida pelas normas que regulamentam a matéria, a saber:

#### **LEI Nº 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994.**

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

(...)

§ 7º Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o **caput** e das atividades e dos projetos de que tratam os arts. 3º a 9º, 11 e 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, **poderão ser repassados pelos contratantes diretamente para as fundações de apoio.** (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

(...)

Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo. (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016)

(...)

§ 1º As fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, **sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional.** (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013).

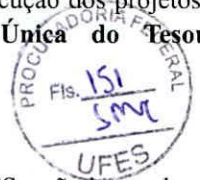
(...)

**RESOLUÇÃO Nº 11/2015 - CUn-UFES**

Art. 3.º Os recursos financeiros que devam constituir receita própria da UFES serão integralmente depositados na conta única da referida Universidade, devendo o respectivo processo ser analisado pelo Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/UFES) quanto à necessidade de dotação orçamentária antes da pactuação de compromissos por parte da UFES e antes da sua apreciação pela instância competente.

(...)

§ 3.º As fundações de apoio, com a anuência expressa da UFES, poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, **sem ingresso na conta única do Tesouro Nacional.**



7. As Universidades, em cumprimento à sua missão institucional prevista no art. 207, *caput*, da Constituição Federal, devem realizar atividades de pesquisa científica.

8. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação assim estabelece:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

(...)

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

(...).

9. Por sua vez, o art. 9º. da Lei nº. 10.973/2004 autoriza as ICT's, categoria na qual a UFES se enquadra, celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com instituições públicas e privadas:

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

§ 1º O servidor, o militar ou o empregado público da ICT envolvido na execução das atividades previstas no caput deste artigo poderá receber bolsa de estímulo à inovação diretamente de instituição de apoio ou agência de fomento.

§ 2º As partes deverão prever, em contrato, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria, assegurando aos signatários o direito ao licenciamento, observado o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 6º desta Lei.

§ 3º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no § 2º deste artigo serão asseguradas, desde que previsto no contrato, na proporção equivalente ao montante do valor agregado do conhecimento já existente no início da parceria e dos recursos humanos, financeiros e materiais alocados pelas partes contratantes.

10. Ou seja, estender à comunidade os conhecimentos que produz é um dever legal da UFES, motivo pelo qual indubitavelmente existe amparo legal para a celebração do ajuste.

11. As obrigações previstas para a Universidade são simples, sem cunho financeiro (item 4.3 da minuta de Termo de cooperação - peça 2 - fl. 5).

12. Quanto ao valor do financiamento, expresso Termo de Cooperação, em sua Cláusula Sexta - APORTE FINANCEIRO, segundo a qual a PETROBRAS repassará à FUNDAÇÃO o montante de R\$ 1.388.601,02 (um milhão trezentos e oitenta e oito mil seiscentos e um reais e dois centavos) em 3 (três) parcelas, observado o cronograma de desembolso constante do “Plano de Trabalho” do TERMO DE COOPERAÇÃO, tendo em vista que será aportado pela empresa, não cabe a esta Procuradoria analisar.

13. Assim, as despesas do projeto tem como fonte dos recursos financeiros a empresa **PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS**, sendo o contrato com a FEST (fls. 143/148) de modalidade não onerosa (CLÁUSULA TERCEIRA - DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS CONTRATADOS). De todo modo, a análise dos aspectos financeiros do contrato e do convênio não é da competência desta Procuradoria.

14. Alerta-se que o prazo de vigência do Termo de cooperação (cláusula 5a. - 1095 (um mil noventa e cinco) dias corridos, a contar da assinatura) deverá coincidir com o do projeto, bem como com o do contrato (cláusula 2a) a ser firmado com a fundação de apoio recomendando-se observar tal regularidade.

15. Cumpre destacar, ainda, que seguindo as orientações do Acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº. 2731/2008 – TCU – Plenário – 26/11/2008), estabeleceu-se a obrigatoriedade de que a Presta de Contas referente ao contrato a ser firmado com a fundação de apoio seja analisada no âmbito da Universidade, com a devida segregação de funções entre coordenadores e avaliadores do projeto, mediante a produção de um laudo de avaliação que ateste a regularidade de todas as despesas arroladas, em conformidade com a legislação aplicável, confira o alcance de todas as metas quantitativas e qualitativas constantes do Plano de Trabalho, bem como assegure o tombamento tempestivo dos bens adquiridos no projeto, além de delimitar e personalizar a responsabilidade na liquidação, conforme o art. 58 da Lei 4.320/64 (item 9.2.1.4 do Acórdão).

16. Quanto à minuta de contrato (fls. 143/148), 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.

17. 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.

18. Vem a calhar neste contexto a as lições da Professora Maria Sylvia 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.”*

19. 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).

20. 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.

21. Em relação à justificativa do preço, foi igualmente analisado anteriormente. 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.

22. De ratificar 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), “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”.

#### IV - CONCLUSÃO

23. Ressalta-se que a Procuradoria Federal não detém conhecimento técnico ou competência para aferir a veracidade dos dados específicos insertos nas minutas 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.

24. ISSO POSTO, analisando as minutas propostas (fls. 104/141, 143/148 e 142), verifico a sua conformidade com a legislação aplicável, motivo pelo qual **NÃO vislumbro óbice jurídico à manutenção de suas disposições**, sendo que a análise da conveniência e oportunidade da celebração do ajuste fica à critério da autoridade competente, mediante decisão final, nos termos do art. 48 da Lei no 9.784/99.

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

À consideração superior.

1. Adoto o presente pronunciamento jurídico.
2. Encaminho-se ao setor competente para cumprimento.

Vitória, 17 / 05 / 2019.

Reinaldo Centoducatto  
REITOR

Ethel Leonor Noia Maciel  
Vice-reitora

no exercício da Reitoria/UFES

HELEN FREITAS DE SOUZA  
PROCURADORA FEDERAL

Vitória, 14 de maio de 2019.

1) APROVO.  
2) AO REITOR.

Francisco Vieira Lima Neto  
Procurador Geral da UFES  
Procurador Chefe  
Matricula SIAPE 0298168 OAB/ES 4.619

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068000191201949 e da chave de acesso 9eaad162