



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

PARECER n. 439/2019/PROC UFES//PGF/AGU

NUP: 23068.035353/2019-60

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA MECÂNICA CT UFES

ASSUNTOS: PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE TRABALHO

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. MINUTA DE CONTRATO UFES X FEST. INTERMEDIÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94

Sr. Procurador-Chefe:

## I. RELATÓRIO

1.O presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise das seguintes minutas:

1- Termo de Cooperação ( nº 5900.0111619.19.9) que pretendem celebrar a **Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, a empresa PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS com a interveniência da Fundação Espírito Santense de Tecnologia - FEST, tendo por objeto a união de esforços dos Partícipes para o desenvolvimento do Projeto de P&D intitulado "Evolução da Distribuição do Tamanho de Gotas de Emulsões na Linha de Produção" conforme cláusula primeira: do objeto.**

2- Contrato a ser celebrado entre a **Universidade Federal do Espírito Santo UFES, a empresa PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS com a interveniência da Fundação Espírito Santense de Tecnologia - FEST, que tem por objeto a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do projeto denominado "Evolução da Distribuição do Tamanho de Gotas de Emulsões na Linha de Produção", no âmbito do Termo de Cooperação nº 5900.0111619.19.9 .**

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.

### **Sobre o fundamento do procedimento da contratação**

5. Compulsando os autos observo a existência de Justificativa do Interesse Institucional, firmada pelo Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFES (seq.8). O projeto se encontra registrado na PRPPG sob o nº. 9826/2019 (seq.7). Pode-se observar Planilha de Receitas e Despesas e Planilha Orçamentária com orçamentos que expressam custos unitários e metodologia de cálculo (seq 10, 37 e 38). Constata-se, ainda, aprovação do projeto de pesquisa em questão do Conselho Departamental do respectivo Centro (seq.31). Quanto ao Projeto Básico (seq.6), recomenda-se aprovação por autoridade competente, 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 (seq.5) prevê 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 - CUUn-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.**

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

#### **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;

(...).

7. 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.

8. 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.

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

10. Quanto ao valor do financiamento que será aportado pela empresa, expresso na minuta do Termo de Cooperação, em sua Cláusula Sexta - APORTE FINANCEIRO, não cabe a esta Procuradoria analisar. Ressalta-se, entretanto, que conforme informado, as despesas do projeto tem como fonte dos recursos financeiros a empresa **PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS**, sendo o contrato com a FEST (seq.55) 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.

11. Verifica-se ainda, no sequencial 56, que o DCC informa que a isenção parcial do percentual de 10 % do Ressarcimento DEPE para 8,02% foi atendida, citando o seq. 41, referente a declaração assinada pelo Diretor do Centro Tecnológico da UFES, professor Dr. Geraldo Rossoni Sisquini, aprovando e justificando a excepcionalidade proposta.

12. Entretanto, assevera-se que as considerações expostas pelo Diretor do Centro Tecnológico para efeito de justificar a dispensa parcial do destaque de no mínimo 10 % para 8,02%, para o DEPE, não configuram matéria jurídica, uma vez que dizem respeito à conteúdo técnico, relacionado à alta relevância e benefícios advindos da execução do projeto. Cabe expor, que a justificativa da excepcionalidade para efeito da dispensa questionada, deverá estar em consonância com o a Resolução nº 11/2015- CU, inciso II do § 3º do art. 9º, uma vez que se cita a possibilidade da , aqui transcrita:

**"§ 3.º Em casos excepcionais, de elevada relevância institucional, a Administração desta Universidade poderá dispensar a exigência dos incisos IV e V do caput deste Artigo, sempre com base em justificativa fundamentada, devendo-se obter:**

. Para a dispensa da exigência do inciso IV, a aprovação do Magnífico Reitor;

II. Para a dispensa da exigência do inciso V, a aprovação:

**a) Ordinariamente, do Diretor do Centro no qual o projeto é coordenado, ou aquele mais afim às atividades nele desenvolvidas;**

**b) Extraordinariamente, do Diretor do órgão complementar ou do Pró-Reitor, conforme a responsabilidade de coordenação do projeto.**

13. Quanto ao prazo de vigência do Termo de cooperação deverá coincidir com o do projeto, bem como com o do contrato a ser firmado com a fundação de apoio, razão pela qual sugiro que o DCC certifique e sua regularidade.

14. Cumpre destacar, entretanto, 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 Prestação 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).

15. Quanto à minuta de contrato (seq.55), 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 precípuo o art. 1º de seu Estatuto.

16. 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.

17. 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.”*

18. 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).

### **Sobre a instrução do processo de dispensa**

19. 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. Analisem-se.

20. Quanto à justificativa da situação que está a motivar a dispensa, já foi objeto de análise nos itens acima, para onde se reporta, havendo Justificativa de Interesse Institucional para a contratação de fundação de apoio (Sequencial nº: 6, Pags 7 e 8).

21. Fica o registro, entretanto, que justificar a escolha da fundação importa também na análise dos requisitos de habilitação eventualmente exigidos para a contratação, inclusive quanto à juntada aos autos das declarações de (i) não-impedimento para contratar com a Administração pública, de (ii) não-contratação de menores e (iii) de condições específicas quanto a habilitação técnica, quando for o caso.

22. Em relação à justificativa do preço (seq 37/e 38) 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, orientando este órgão jurídico que a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido, os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014 – Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

23. Sobre o tema, deve ser observado o disposto na Súmula nº 250 do TCU, que assim dispõe:

A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado. (grifou-se)

24. Deve, pois, ser juntada aos autos manifestação sobre o preço ofertado pela fundação de apoio para a prestação do serviço, atestando sua razoabilidade e sua conformidade com os valores praticados no mercado. Cabe ressaltar que a justificativa de preço deve estar adequada e suficientemente demonstrada nos autos, sob pena de comprometer a viabilidade do contrato a ser firmado.

25. Por fim, deve-se atentar para a necessidade de aprovação da contratação de fundação de apoio e ratificação da dispensa pela autoridade competente e publicação no prazo de lei, destacando-se que o TCU, em sua jurisprudência sistematizada, é contundente ao dispor sobre a sua obrigatoriedade:

**CONTRATAÇÃO DIRETA / JUSTIFICAÇÃO E FORMALIZAÇÃO / JUSTIFICAÇÃO E FORMALIZAÇÃO - FORMALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO** As justificativas para a inexigibilidade e dispensa de licitação devem estar circunstancialmente motivadas, com a clara demonstração de ser a opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a administração, consoante determina o art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/93.

26. Nesse contexto, devem ser providenciados os seguintes documentos:

- a) enquadramento da contratação no âmbito de aplicação do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93;
- b) justificativa da dispensa, conforme exigência do caput do art. 26 da Lei nº 8.666/93;
- c) razão da escolha do fornecedor/executante, nos termos do art. 26, parágrafo único, II, da Lei nº 8.666/93;
- d) justificativa do preço, segundo o art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/93;
- e) aprovação do projeto de pesquisa, nos termos do art. 26, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.666/93;
- f) comunicação à autoridade superior, no prazo de três dias, do ato que autoriza a dispensa, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, nos termos do caput do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

27. 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.

### III - CONCLUSÃO

28. Ressalta-se que a Procuradoria Federal não detém conhecimento técnico ou competência para aferir a totalidade dos dados insertos na planilha de receitas e despesas anexada aos autos (Sequencial 10), alertando que compete exclusivamente à área técnica do Departamento de Contratos e Convênios verificar, com precisão, a regularidade dos percentuais e valores lá destacados, em conformidade com a legislação aplicável.

29. PELO EXPOSTO, analisando as minutas propostas (seq. 5 e seq. 55), não vislumbro óbice jurídico à manutenção de suas disposições jurídico-formais, devendo ser atendidas as recomendações acima para regularização do presente processo, sendo que a análise da conveniência e oportunidade da celebração dos ajustes ficará à critério da autoridade competente, mediante decisão final, nos termos do art. 48 da Lei no 9.784/99. É imprescindível a aprovação prévia dos ajustes pelo Conselho Universitário.

À consideração superior.

HELEN FREITAS DE SOUZA  
PROCURADORA FEDERAL

Vitória, 29 de julho de 2019  
 João Vítor Vieira Lima Neto  
 Procurador Geral da UFES  
 Procurador Chefe  
 Matrícula SIAPE 02981670-00/UFES-1010

1) APROVO.  
 2) AO REITOR