



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

**PARECER n. 446/2020/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

NUP: 23068.027896/2020-47

INTERESSADOS: ANDRE SOARES LEOPOLDO

ASSUNTOS: PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE TRABALHO

EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO UFES E FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA. FUNDAÇÃO DE APOIO. PARA GERENCIAMENTO E APOIO DO PROJETO DE EXTENSÃO DENOMINADO “PROJETO VIDA SAUDÁVEL. LEI Nº 8.958/94 e 8.666/93. SEM ÓBICE JURÍDICO.

*Sr. Procurador-Chefe:*

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de minuta de contrato a ser firmado com a entidade de apoio Fundação FEST para gerenciamento e apoio por parte da CONTRATADA do projeto de Extensão denominado “Projeto Vida Saudável”, doravante denominado PROJETO, parte integrante deste contrato independentemente de sua descrição, (Sequencial 100) assim como seu Ato de Dispensa de licitação (Sequencial 99 - Lepisma).

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.”.

3. É o relatório.

## **II - ANÁLISE DO CASO**

4. O projeto e a contratação da FEST para sua execução possuem aprovação pelo Conselho Departamental do respectivo Centro (Sequencial 75), assim como a aprovação da Pró-Reitoria pertinente (Sequencial 55). Consta manifestação de interesse institucional emitida pelo Pró-Reitor de Extensão (Sequencial 55).

5. Destaca-se, por oportuno, a justificativa da execução do projeto, expressa no Projeto Básico (Sequencial 84)

### **"5. JUSTIFICATIVA DO PROJETO**

A incidência e prevalência de doenças e agravos não transmissíveis (DANTs) no mundo têm aumentado progressivamente nas últimas décadas, sendo consideradas atualmente, um importante problema de saúde pública.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), as DANTs são a principal causa de morte no mundo, o que representa 63% de todas as mortes anuais. Além disso, as DANTs matam mais de 36 milhões de pessoas a cada ano, sendo que 80% de todas as mortes ocorrem em países de baixa e média renda.

No Brasil, de acordo com a pesquisa de perfil das DANTs em cada país, publicada pela OMS em 2014, essas morbidades acarretaram um total de 1.318.000 mortes, representando 74% do total de mortes. Esses dados corroboram com a Pesquisa Nacional de Saúde realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE -2013), onde as DANTs respondem por mais de 70% das causas de mortes no Brasil.

Cabe ressaltar que, os hábitos de vida da sociedade moderna caracterizados pelo elevado consumo de dietas desbalanceadas e reduzida prática de exercícios físicos, têm trazido numerosas implicações para a saúde da população, com aumento da ocorrência de DANTs.

Sendo assim, em 2011, o Ministério da Saúde lançou o plano de ações estratégicas para o enfrentamento das DANTs, enfatizando ações populacionais para controlar as doenças cardiovasculares, diabetes, câncer, doença respiratória crônica e obesidade, predominantemente pelo controle do fumo, inatividade física, alimentação inadequada e uso prejudicial de álcool.

Apesar da tentativa estratégica de prevenir e reduzir a incidência dessas doenças e seus fatores de risco no Brasil, ainda há carência de projetos e atividades extensionistas nessa temática no Brasil e no Espírito Santo, principalmente no município de Vitória, bem como ausência de articulações entre a comunidade acadêmica e a sociedade para o desenvolvimento de ações na área de atenção básica à saúde.

Além disso, o cenário atual e o impacto socioeconômico provocado pelo aumento das DANTs ameaçam o progresso das metas de desenvolvimento do milênio, incluindo a redução da pobreza, a equidade, a estabilidade econômica e a segurança humana, podendo atuar como um freio no próprio desenvolvimento econômico das nações.

Dentro desse contexto, o projeto de extensão, como proposta multidisciplinar, visa melhorar a qualidade de vida de 70 a 80 indivíduos obesos, diabéticos e cardiopatas por meio da promoção de saúde, utilizando como ferramentas fundamentais na prevenção e controle de DANTs, a atividade física e alimentação saudável. Esses instrumentos têm sido enaltecidos e propagados há séculos como potentes fatores de promoção à saúde.

Contudo, o projeto traz ainda como justificativa à possibilidade de proporcionar à população o entendimento completo dos mecanismos moleculares, bioquímicos, fisiológicos e biomecânicos pelos quais a inatividade física e a nutrição afetam o funcionamento fisiológico humano e como nosso corpo necessita e requer atenção especial, principalmente em obesos, diabéticos e cardiopatas.

Dessa forma, o papel da reinserção do exercício físico e/ou alimentação na reversão - parcial ou total - da condição patológica induzida pelo sedentarismo também se faz premente, bem como a participação da atividade física e/ou nutrição saudável na atenção primária, secundária e terciária da saúde.

A proposta também poderá trazer importantes subsídios para a implantação de aspectos benéficos como nutrição saudável, análise regular do perfil dislipidêmico e prática de atividade física de forma efetiva nas comunidades internas e externas da UFES, famílias da cidade de Vitória e grande Vitória/ES, contribuindo para diminuição da mortalidade e aumento da qualidade de vida."

6. Foi elaborado *CHEK LIST* (Sequencial 101), destacando a existência das seguintes peças: Planilha de Receitas e Despesas detalhada contendo orçamentos que expressem custos unitários e metodologia de cálculo (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) (Sequencial 84, fls.17/24); Pesquisa de preços de outras fundações (Sequencial 78 e 79) e Cronograma físico-financeiro contendo etapas, prazos e recursos (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) (Sequencial 2 e 84 item 20).

### III - ANÁLISE JURÍDICA.

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. 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.

10. 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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

11. 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)*

12. Quanto à minuta de contrato (Sequencial 42), 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.

13. 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.

14. 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.”*

15. 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).

16. 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.

17. 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.

18. 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), “*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 - DA FONTE DE RECURSOS E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.**

19. O item 19 do Projeto Básico (Sequencial 84 - Lepisma) informa que: “*O valor total do projeto é R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais). Os recursos serão provenientes de inscrições e recursos de agências de fomento, secretarias estaduais e municipais, bem como patrocinadores, sendo aplicados conforme a Planilha Orçamentária do Projeto e o Cronograma Físico-Financeiro.*”; (grifo nosso)

20. Consta nos autos (Sequencial 96 - Lepisma), despacho do Diretor de Planejamento e Orçamento Diretoria de Planejamento e Orçamento - DPO/PROPLAND, informando o seguinte: *Existe disponibilidade orçamentária*

*para atender essa solicitação, conforme plano de trabalho (PT)12.364.5013.20GK.0032, Plano de trabalho resumido (Ptes) 169588, UG/GESTÃO 153046/15225 e fonte de recursos 8250, conforme arrecadação sinalizada no projeto.*

## **V - CONCLUSÃO.**

21. Restrita aos aspectos jurídico-legais, a Procuradoria Federal junto à UFES, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo deste órgão jurídico, e em atendimento ao que estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93,

22. Após análise dos aspectos jurídico-formais das minutas acostadas (Sequencial 99 e 100 - Lepisma UFES) verifica-se conformidade com a legislação aplicável, motivo pelo qual, NÃO vislumbro óbice jurídico desde que cumpram obrigatoriamente as recomendações constantes deste parecer.

À consideração superior.

Vitória, 15 de outubro de 2020.

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) 23068027896202047 e da chave de acesso b24f086e