



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

**PARECER n. 635/2021 / PROC UFES / PFUFES / PGF / AGU**

NUP: 23068.076944/2021-10

INTERESSADOS: INSTITUTO TECNOLÓGICO ITUFES UFES

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

**EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94. ENQUADRAMENTO ART. 24, INCISO XIII DA LEI Nº. 8.666/1993. ANÁLISE DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA CELEBRAÇÃO FICA À CRITÉRIO DA AUTORIDADE COMPETENTE, MEDIANTE DECISÃO FINAL, NOS TERMOS DO ART. 48 DA LEI Nº 9.784/99.**

*Senhor Procurador Chefe:*

**I - RELATÓRIO.**

1. Trata-se de análise desta Procuradoria Federal da minuta de contrato a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST, objetivando a prestação de apoio por parte da Fundação ao projeto de extensão denominado Curso de Extensão - "Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I) na Área de Geotecnologias para a efetivação do Programa Regularização Ambiental (PRA) e Monitoramento de Passivos e Ativos de Vegetação" (Sequencial 51 - Lepisma).
2. Consta nos autos ATO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PROCESSO 23068.076944/2021-10 PROJETO APOIADO Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I) na Área de Geotecnologias para a efetivação do Programa Regularização Ambiental (PRA) e Monitoramento de Passivos e Ativos de Vegetação. MODALIDADE DO PROJETO Pesquisa, VALOR DO CONTRATO R\$ 2.569.750,00 VIGÊNCIA 12 (doze) meses CONTRATADA Fundação Espírito-Santense de Tecnologia - FEST CNPJ 02.980.103/0001-90 ENQUADRAMENTO Art. 24, Inciso XIII da Lei nº. 8.666/1993 (Sequencial 31 - Lepisma).
3. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO: "*O presente contrato tem como objeto a prestação de apoio por parte da CONTRATADA ao projeto de pesquisa "Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I) na Área de Geotecnologias para a efetivação do Programa Regularização Ambiental (PRA) e Monitoramento de Passivos e Ativos de Vegetação", doravante denominado PROJETO, parte integrante deste contrato independentemente de sua descrição. SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: Faz parte também deste CONTRATO, independentemente de sua transcrição, o projeto básico para contratação de apoio, por meio de fundação, ao PROJETO, que consta no processo acima mencionado na peça sequencial nº. 18.*" (Sequencial 51 - Lepisma)
4. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA - DA VIGÊNCIA: "*O presente CONTRATO terá a duração de 12 (doze) meses, a contar da data de sua assinatura. SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: Poderá haver prorrogação caso haja necessidade de dilação do prazo de execução do projeto apoiado, mediante Termo Aditivo a ser aprovado previamente pela CONTRATANTE.*" (Sequencial 51 - Lepisma)
5. Consta na CLÁUSULA TERCEIRA - DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS CONTRATADOS: "*Para a execução dos serviços contratados por este instrumento, a CONTRATANTE ressarcirá a CONTRATADA com um valor exatamente equivalente à sua Despesa Operacional Administrativa - DOA. SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: O valor exato da Despesa Operacional Administrativa - DOA de que trata o caput será apurado e comprovado no término da execução dos serviços, após a demonstração efetiva das despesas realizadas mediante a apresentação dos documentos necessários, sendo que eventuais aumentos dos itens não previstos na planilha de despesas deverão ser acordados com a CONTRATANTE. SUBCLÁUSULA SEGUNDA: A apuração da Despesa Operacional Administrativa - DOA se dará pela apresentação pela CONTRATADA de planilha de despesas calculadas com base em critérios claramente definidos, garantindo-se à CONTRATANTE o direito de proceder à auditoria dos dados para verificação da exatidão e aceitabilidade dos valores;*" (Sequencial 51 - Lepisma)
6. Consta nos autos *checklist* (Sequencial 52 - Lepisma).
7. 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.*".
8. É o relatório.

## II - ANÁLISE JURÍDICA.

9. 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.
10. 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.
11. 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.
12. Consta nos autos APROVAÇÃO do projeto *AD-REFERENDUM* (Sequencial 20 - Lepisma).
13. Destaca-se, por oportuno, a justificativa da execução do projeto, expressa no Projeto Básico (Sequencial 18 -Lepisma):

### 5. JUSTIFICATIVA DO PROJETO

A área de Geotecnologias é composta por soluções em hardware e software que juntas constituem poderosas ferramentas tecnológicas para tomada de decisão. Estas ferramentas tecnológicas são capazes de incorporar o comportamento espacial de elementos presentes na superfície do planeta ao processo de geração de informações sobre eles, através da sua localização, extensão e formato.

Dentre as Geotecnologias podemos citar: Sistemas de Informação Geográfica (SIG, também referenciado como GIS, do inglês Geographic Information System), Cartografia Digital, Sensoriamento Remoto por Satélites, Sistema de Posicionamento Global (GPS, do inglês Global Positioning System), Aerofotogrametria, Geodésia e Topografia Georreferenciada, dentre outros.

Este conjunto de tecnologias, que fazem parte da área da Geotecnologias, são voltadas à coleta, ao processamento, à análise e à disponibilização de dados e informações espaciais. O Serviço Florestal Brasileiro, por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e com base nas ferramentas da área de Geotecnologias, é responsável pela regularização ambiental das propriedades rurais e análise dos dados declarados pelos proprietários rurais.

No caso de constatação de déficit de vegetação em Reserva Legal, Área de Preservação Permanente e Áreas de Uso Restrito, é elaborado uma proposta de regularização ambiental e assinatura de termo de ajustamento de compromisso à legislação vigente. Para os casos de excedentes de vegetação, tem-se a possibilidade de instituição de Cotas de Reserva Ambiental.

Em ambos os casos, faz-se necessária uma ferramenta de monitoramento. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um importante instrumento de geração e integração de informações ambientais dos imóveis rurais de nosso País, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, e combate ao desmatamento no território nacional.

A implantação da etapa de inscrição no CAR transformou a realidade e as formas de condução do monitoramento da vegetação nativa e da aprovação das áreas de reserva legal de imóveis rurais. Atualmente, o número de inscrições no CAR supera 6,3 milhões de registros, incluindo inscrições de imóveis rurais, de beneficiários dos Assentamentos da Reforma Agrária e de famílias declaradas em Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais, abrangendo cerca de 637 milhões de hectares (<https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>).

Porém, dada as dimensões territoriais do Brasil, e as particularidades regionais, é um desafio garantir a atualização das informações. Para gerenciamento das informações ambientais dos imóveis rurais declarados no CAR, foi criado, no âmbito federal, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural cadastradas e registradas todas as informações do CAR do País. No entanto, existem, ainda, alguns largos passos a serem dados na execução da política de regularização ambiental prevista no Código Florestal em conjunto com as ferramentas tecnológicas necessárias ao dinamismo da implementação da política frente a realidade fundiária e ambiental do país.

Para isso, há a necessidade de avançar nas tecnologias de georreferenciamento para o cadastramento de novos imóveis rurais em território nacional. Com esta abordagem, a execução deste Projeto de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I) em ferramentas tecnológicas na área de Geotecnologias, tem como principal foco a efetivação do Código Florestal Brasileiro com o objetivo promover a Regularização Ambiental e o Monitoramento de Passivos e Ativos de Vegetação com eficácia, efetividade e eficiência.

14. O item 12 do Projeto Básico (Sequencial 18 - Lepisma) informa que *“O custo dos serviços prestados pela Fundação Espírito-Santense de Tecnologia (FEST) será de no máximo **R\$ 250.000,00 (Duzentos e cinquenta mil reais)**, em 1 parcela de acordo com o Termo de Execução Descentralizada (TED). Observação: Consta na Rubrica 5.11 o Custo Operacional da Fundação na planilha orçamentária, que está presente neste processo.”*

15. 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.**

16. A contratação da fundação de apoio 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)**

17. 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)

### **DA MINUTA DE CONTRATO**

18. Quanto à minuta de contrato (Sequencial 51 - Lepisma), 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.

19. 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.

20. 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.”** (grifei)

21. 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).

22. 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.**

23. 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. Nesse sentido, as planilhas anexadas aos autos (Sequenciais 3 e 27 - Lepisma), contendo orçamentos que expressem custos unitários e metodologia de cálculo (**Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara**), são de total responsabilidade da Administração da Autarquia.

24. Importante 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”.*

### **III - CONCLUSÃO.**

25. Em conclusão, subtraídas análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão de Assessoramento, a Advocacia-Geral da União, por meio da Procuradoria Federal junto à UFES, opina, pela possibilidade de celebração do presente contrato (Sequencial 51 - Lepisma) desde que sejam previamente atendidas todas as recomendações formuladas neste parecer, considerando toda a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico-formal do processo.

26. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme Enunciado n.º 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

27. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784/1999, pois as considerações tecidas restringem-se ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, não adentrando nas questões técnicas, tampouco as de oportunidade, conveniência e formalização do instrumento, por não serem de competência desta Procuradoria.

À consideração superior.

Vitória, 28 de dezembro de 2021.

**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) 23068076944202110 e da chave de acesso e03ba619



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 28/12/2021 às 15:30

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/339894?tipoArquivo=O>