



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

---

**PARECER n. 43/2020/PROC UFES/PFUFES/PGE/AGU**

NUP: 23068.058885/2019-75

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA ELÉTRICA - DEE/CT

ASSUNTOS: CONVÊNIO COM ENTES PÚBLICOS

EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO DE PESQUISA. DE MEMORANDO DE ENTENDIMENTOS E CONTRATO ENTRE UFES E FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94 E LEI Nº 8.666/93. SEM ÓBICE JURÍDICO.

*Senhor Procurador Chefe:*

**I - RELATÓRIO.**

1. Trata-se de **CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO DE PESQUISA**, a ser celebrado entre a **REDE NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA - RNP** e a **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES**, objetivando a coordenação e desenvolvimento de pesquisa do Grupo de Trabalho GT - MOBILYS, sistema de localização e controle do cão-guia robô Lysa, para ambiente internos baseados em visão computacional, selecionado no edital do Programa de GTs 2019, da RNP, com a interveniência da **FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA** (Sequencial 44 - Lepisma).
2. Consta nos autos, **MEMORANDO DE ENTENDIMENTOS** a ser celebrado entre a **REDE NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA (RNP)**, a **UFES – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO** e **N DE ARAÚJO SELLIN DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS-ME** (Sequencial 52 - Lepisma).
3. Também consta **CONTRATO** a ser celebrado entre a **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO** e a **FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA**, tendo como objeto a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do Projeto de Pesquisa denominado “MOBILYSA – Sistema de Localização e Controle do Cão-Guia Robô Lysa para Ambientes Internos Baseado em Visão Computacional”, doravante denominado **PROJETO**, no âmbito do Contrato de Desenvolvimento de Pesquisa, em modalidade contratual tripartite, entre a UFES e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP, possuindo Minuta de **DISPENSA DE LICITAÇÃO**. (Sequencial 26 e 55 - Lepisma).
4. Observa-se a existência de Justificativa do Interesse Institucional, firmado pelo Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFES (Sequencial 03 - fls. 06 e 07).
5. O *checklist* da documentação essencial foi elaborado pela Diretoria de Projetos Institucionais - DPI (Sequencial 56 - Lepisma). O projeto encontra-se registrado na PRPPG, número 9911/2019. A escolha da FEST foi realizada pelo Coordenador e pelo Conselho Departamental proponente (Sequencial 06 - fl. 06 - Lepisma).
6. A Planilha de Receitas e Despesas e Planilha Orçamentária com orçamentos que expressam custos unitários e metodologia de cálculo consta no Sequencial 02 e 03 - Lepisma.
7. O Projeto Básico consta no Sequencial 17 - Lepisma.

8. 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.”.

9. É a síntese do necessário.

## II - ANÁLISE JURÍDICA.

10. Destaca-se os requisitos estabelecidos no §1º dos artigo 116, 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; [...]"*

11. A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências estabeleceu o seguinte:

*Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).*

*§1º A concessão de apoio financeiro depende de aprovação de plano de trabalho. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).*

*§2º A celebração e a prestação de contas dos instrumentos aos quais se refere o **caput** serão feitas de forma simplificada e compatível com as características das atividades de ciência, tecnologia e inovação, nos termos de regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).*

*§3º A vigência dos instrumentos jurídicos aos quais se refere o **caput** deverá ser suficiente à plena realização do objeto, admitida a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).*

*§4º Do valor total aprovado e liberado para os projetos referidos no **caput**, poderá ocorrer transposição, remanejamento ou transferência de recursos de categoria de programação para outra, de acordo com regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).*

*§5º A transferência de recursos da União para ICT estadual, distrital ou municipal em projetos de ciência, tecnologia e inovação não poderá sofrer restrições por conta de inadimplência de quaisquer outros órgãos ou instâncias que não a própria ICT. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).*

## DA CONTRATAÇÃO DA FUNDAÇÃO DE APOIO.

12. Existe a possibilidade de 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.*

13. 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).*

14. 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)*

15. Quanto à minuta de contrato (Sequencial 55 -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 precíua 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).

19. 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.

20. 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.

21. 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”.*

### III - CONCLUSÃO

22. A Procuradoria Federal não detém conhecimento técnico ou competência para aferir a totalidade dos dados específicos insertos nas minutas em exame, alertando que compete exclusivamente à área técnica da Diretoria de Projetos Institucionais - DPI verificar, com precisão, se as informações lá expostas atendem aos interesses do Projeto e à própria Universidade.

23. Em conclusão, recomenda-se observar as orientações, após cumpridas as recomendações ou afastadas de forma motivada, não haverá necessidade de nova manifestação desta Procuradoria, nos termos da Instrução nº 05, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU

À consideração superior.

Vitória, 03 de fevereiro 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) 23068058885201975 e da chave de acesso cd9bf5b4



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 04/02/2020 às 12:47

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/8409?tipoArquivo=O>