



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

PARECER n. 151/2021/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.057412/2020-94

INTERESSADOS: INSTITUTO TECNOLÓGICO ITUFES UFES

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. OBJETIVANDO A REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO DA FUNDAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE APOIO, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES QUE PERMITAM A REALIZAÇÃO DO PROJETO PESQUISA. LEI 8.958/94, DECRETO 7.423/10 E RESOLUÇÃO Nº 46/2019 DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. SEM ÓBICE JURÍDICO.

Senhor Procurador Chefe:

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de análise de minuta de CONTRATO a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST objetivando prestação de apoio por parte da CONTRATADA ao projeto de pesquisa denominado "Programa AgroNordeste -Projeto de Desenvolvimento Produtivo.", doravante denominado PROJETO, parte integrante deste contrato independentemente de sua descrição. (Sequencial 52 - Lepisma).

2. Consta nos autos despacho do Diretor de Projetos Institucionais: *"Segue para análise jurídica quanto à formalização de contrato com fundação de apoio (seq.52), conforme checklist contido na peça 53 e justificativas da coordenação do projeto na peça 49. Quanto ao item 4 citado pelo Coordenador, as respectivas declarações seriam dispensadas caso o projeto inicial tivesse aprovação do departamento em que os participantes estivessem vinculados. Como aprovação do projeto ocorreu apenas no ITUFES, não há como dispensar a Autorização para Desempenho de Atividades assinado pela chefia imediata disponível em <https://contratos.ufes.br/downloads>; Ficou acordado como coordenador do projeto que irão providenciar atendimento ao detalhamento da planilha com preenchimento dos Anexos 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21, no prazo de 30 dias após início do projeto"* (Sequencial 56 - Lepisma)

3. Consta no sequencial 24 ATO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, informando, *PROJETO APOIADO "Programa AgroNordeste -Projeto de Desenvolvimento Produtivo", MODALIDADE DO PROJETO pesquisa, VALOR DO CONTRATO R\$ 2.997.023,51 (dois milhões, novecentos e noventa e sete mil, vinte três reais e cinquenta e um centavos), VIGÊNCIA 16 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.*

4. É a síntese do necessário.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. O projeto e a contratação da FEST para sua execução foi aprovado *"ad referendum"* pelo Conselho Deliberativo do ITUFES (Sequencial 14).

"O Presidente do Conselho Deliberativo do Instituto de Tecnologia da UFES, no uso de suas atribuições regimentais e estatutárias, e, devido a atual crise sanitária da COVID-19 por que estamos passando e, de acordo com as normas e protocolos editados pelo Ministério da Saúde através da Portaria nº 356 de 11 de março de 2020, e considerando o que

estabelece o §2º do art. 1º da Resolução nº 07 de 06 de abril de 2020 do Conselho Universitário, de acordo com a urgência que o caso requer para dar processamento e continuidade as atividades que vêm sendo desenvolvidas dentro do ITUFES, no futuro projeto em referência, crise esta que como é do saber de todos por hora é fator impeditivo de convocação presencial do conselho, após análise do pleito do coordenador do projeto de extensão universitária, resolve apreciar *ad referendum* do Conselho Deliberativo a proposta de tramitação do referido projeto de pesquisa nas condições atuais para que não haja prejuízo futuro e se de celeridade a tramitação interna pelas diversas instâncias da UFES, no sentido de se avaliar as atividades que serão desenvolvidas no âmbito da proposta de pesquisa apresentada.

Considerando que o desenvolvimento do referido projeto de Pesquisa do ITUFES intitulado "Programa AGRONORDESTE - Planos de Desenvolvimento Produtivo" cujo escopo está devidamente pautado dentro dos objetivos e nas premissas regimentais e estatutárias que regem este Instituto, como também pela importância e caráter técnico envolvido nas atividades de pesquisa que estão propostas e serão executadas dentro do cronograma previsto, visando o desenvolvimento institucional e tecnológico das entidades parceiras;

Considerando a justificativa apresentada, o mérito do projeto de pesquisa e a relevância dos estudos a serem desenvolvidos com a realização de estudos de preparação dos Planos de Desenvolvimento Produtivo (PDPs), seguindo as indicações técnicas do Regulamento Operativo do Programa AgroNordeste e os Termos de Referência pertinentes a este programa, com a previsão de desenvolver Planos de Desenvolvimento Produtivo (PDPs) de 8 (oito) Territórios, num período de 16 meses, que serão definidos pelo Ministério de Agricultura e Pecuária e Abastecimento (MAPA), onde todas as atividades chaves das etapas referentes aos PDPs serão pesquisadas e definidas para cada Território; assim, justifico nestes termos o interesse institucional deste Instituto através do Conselho Deliberativo em sua realização, e, vimos nos manifestar favoravelmente a tramitação do referido projeto de pesquisa com a devida aprovação "ad referendum" do Conselho, para posterior homologação do ato, na forma como proposta e se apresenta formatada em cumprimento as normas administrativas e acadêmicas das Resoluções nº 46/2019 do Conselho Universitário e Resolução nº 46/2014 do CEPE."

9. Existe manifestação de interesse institucional para contratação da Fundação emitida pelo Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-graduação (Sequencial 16):

A implementação do projeto acima identificado é de interesse institucional e representa ganhos para a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e para o país pelos seguintes motivos, dentre outros:

1. Corresponde um projeto de pesquisa de interesse regional e nacional;
2. Viabiliza a participação de docentes e alunos da instituição;
3. Permitirá que parte de conhecimentos de ciência, tecnologia e inovação acumulados e gerados na instituição possam ser mais bem aplicados visando o desenvolvimento sustentável da nossa região e do país.
4. Agrega valor à instituição, seja intelectual, acadêmica, estrutural ou social, demonstrando ainda a importância e relevância do projeto pretendido no meio acadêmico.

10. Destaca-se, por oportuno, a justificativa da execução do projeto, expressa no Projeto Básico (Sequencial 65):

"A despeito das inúmeras políticas de programas e projetos implementados pelo poder público no Nordeste sob o signo das SUDENE, a falta de adequados arranjos produtivos e de eficientes arranjos institucionais, têm comprometido a prática de adequados sistemas de produção e de negócios praticados no Nordeste, apesar da existência de conhecimentos técnicos resilientes e de mercados promissores.

Para atacar as múltiplas dimensões que travam o desenvolvimento da agricultura familiar nordestina, o AGRONORDESTE pretende fortalecer os clusters ou cadeias produtivas previamente identificadas, mediante a execução de uma série de ações, consolidadas em Projetos de Desenvolvimento Territorial (PDTs), elaborados e executados em um ambiente participativo.

Em suma, o AgroNordeste cobre toda a área de atuação da SUDENE e, sob a responsabilidade do MAPA, apoiará prioritariamente:

- i) A agricultura familiar;
 - ii) O agronegócio regional, por meio do fortalecimento das cadeias produtivas promissoras;
- e

iii) As ações de defesa agropecuária e de regularização fundiária.

Nos tempos atuais, a focalização territorial das ações, com a aplicação de recursos técnicos capazes de otimizar os aportes dos recursos financeiros disponíveis, será de grande importância para a composição de ações integradas e coerentes com a essência estratégica do AgroNordeste, por meio da elaboração e execução dos Projetos de Desenvolvimento Territorial previstos para cada um dos Territórios selecionados como prioritários.

[...]

Como esta nova abordagem, a elaboração dos Projetos de Desenvolvimento Territorial requer a adoção de processos diferenciados de planejamento e gestão, em substituição aos tradicionais processos de planejamento alinhados a modelos de intervenções de ações dispersas, desarticuladas e pouco sintonizadas com a realidade das demandas sociais e agroeconômicas.

Este contexto e a falta de quadros especializados em projetos de desenvolvimento rural nas organizações públicas atuantes no meio rural nordestino, ilustra a conveniência e a oportunidade da elaboração de preparação dos Planos de Desenvolvimento Produtivo (PDP) previstos no Programa AGRONORDESTE."

11. O item 12 do Projeto Básico (Sequencial 12) informa que: ***"O custo dos serviços prestados pela Fundação Espírito-Santense de Tecnologia (FEST) será de no máximo R\$ 278.792,78 (Duzentos setenta oito mil e setecentos noventa dois reais e setenta oito centavos), em 1 parcela de acordo com o Termo de Execução Descentralizada (TED)."***

12. Consta no item 20 do Projeto Básico que: ***"O valor total do projeto será de no máximo R\$ 2.997.023,51 (dois milhões e novecentos noventa sete mil e vinte três reais e cinquenta um centavos). Os recursos serão provenientes de Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e serão aplicados conforme a Planilha Orçamentária do Projeto e o Cronograma Físico-Financeiro."***

13. Consta no Sequencial 34 -Lepisma, "Verificação de Dotação Orçamentária contendo valores inerentes ao setor técnico."

14. O DPI elaborou *CHECKLIST* (Sequencial 53), destacando a existência das seguintes peças: Planilha de Receitas e Despesas com análise (Sequencial 04); Planilha orçamentária detalhada contendo orçamentos que expressem custos unitários e metodologia de cálculo (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) (Sequencial 11); Pesquisa de preços de outras fundações (sequencial 10-13), Ato de dispensa de licitação e de ato de ratificação (Sequencial 24) e Cronograma físico-financeiro contendo etapas, prazos e recursos (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) (Sequencial 09).

DA CONTRATAÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO.

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 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:

*“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)

18. Quanto à minuta de contrato (Sequencial 52), 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.**”*

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.

24. 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.

25. Em conclusão, a Procuradoria Federal não detém conhecimento técnico ou competência para aferir a totalidade dos dados insertos, alertando que compete exclusivamente à área técnica verificar, com precisão, se as informações e/ou valores, atendem aos interesses do Projeto e à própria Universidade.

26. De modo que atendidas as recomendações constantes deste parecer não vislumbro óbice jurídico a celebração de CONTRATO entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST (Sequencial 52- Lepisma).

27. 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.25. 32.

28. 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, 06 de maio 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) 23068057412202094 e da chave de acesso 135dbf71



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 06/05/2021 às 16:21

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/185163?tipoArquivo=O>