



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

**PARECER n. 398 /2019/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

NUP: 23068.027300/2019-75

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO - UFES

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: TERMO DE COOPERAÇÃO. FINANCIAMENTO DE PESQUISA. LEI DE INOVAÇÃO. INTERMEDIÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94. ART. 9º. DA LEI Nº. 10.973/2004. SEM ÓBICE JURÍDICO.

Senhor Procurador Geral:

1. Trata-se de análise desta Procuradoria Federal de Termo de Cooperação da UFES com a Petrobras com intermediação da Fundação de Apoio - FES, visando o financiamento de projeto de pesquisa.

2. Consta nos autos despacho do Procurador Geral informando que as exigências apresentadas pelo Departamento de Contratos e Convênios - DCC, aparentemente foram satisfeitas (Sequencial 60) e tendo em vista que o termo de parceria com a Petrobrás visa a financiamento de projeto de pesquisa, ou seja, uma doação à UFES, assim como o contrato a ser celebrado com a FES.

3. 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.”

4. É a síntese.

## II. ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, 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.

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. 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.

## III - ANÁLISE DO CASO

7. Compulsando os autos observo a existência de Justificativa do Interesse Institucional, firmada pelo Neyval Costa Reis Junior, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da UFES (Sequencial 25 - Lepisma):

- 1) Corresponde um projeto de pesquisa de interesse institucional da UFES, regionais e nacionais;
- 2) Viabiliza a participação de docentes e alunos da instituição;

- 3) Proporciona melhorias da infraestrutura acadêmica na instituição;
- 4) Facilita a consolidação do PPGQUI/UFES.
- 5) Colabora na sustentabilidade do LabPetro-UFES.
- 6) 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.

8. O projeto se encontra registrado na PRPPG sob o nº. 9619/2019 (Sequencial 5 - Lepisma), estando devidamente aprovado pelas instâncias competentes (Sequencial 4 - Lepisma). A escolha da FEST foi realizada pelo Coordenador e pelo Conselho Departamental do CCE/UFES, com justificativa acerca da contratação expressa no Projeto Básico (Sequencial 3 - Lepisma). Planilha de Receitas e Despesas e Planilha Orçamentária com orçamentos que expressam custos unitários e metodologia de cálculo (Sequencial 30, 13 e 5 - Lepisma).

9. O Projeto Básico foi devidamente assinado e aprovado (Sequencial 4 - Lepisma), 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;

10. A minuta do termo de cooperação (Sequencial 1 - Lepisma) prevê, em sua cláusula Sexta, que a empresa **PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRAS** 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 - CUn-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.**

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

12. 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;

(...).

13. Por sua vez, o art. 9º. da Lei nº. 10.973/2004 (Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências) 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.*

**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](#)).*

14. 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 Termo de Cooperação.

15. Quanto ao valor do financiamento, expresso no Termo de Cooperação, em sua Cláusula Sexta - APORTE FINANCEIRO E REPASSES, segundo a qual a PETROBRAS repassará à FUNDAÇÃO o montante de R\$ 2.793.937,39 (dois milhões, setecentos e noventa e três mil, novecentos e trinta e sete reais e trinta e nove centavos) em 3 (três) parcelas, observado o cronograma de desembolso constante do “Plano de Trabalho” do TERMO DE COOPERAÇÃO, tendo em vista que será aportado pela empresa, não cabe a esta Procuradoria analisar.

16. Assim, as despesas do projeto tem como fonte dos recursos financeiros a empresa **PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS**. **Quanto ao contrato a ser celebrado com a FEST deverá ser anexado aos autos.**

17. **Alerta-se que o 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 recomendando-se observar tal regularidade.**

18. Cumpre destacar, ainda, 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).

19. **Quanto ao contrato que deverá ser anexado aos autos deverá ser observado 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.**

20. 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.

21. 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.*”

22. 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).

23. 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.**

24. Em relação à justificativa do preço, foi igualmente analisado anteriormente. 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.

25. De ratificar 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 - CONCLUSÃO**

26. Em conclusão, alertamos que 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 do Departamento de Contratos e Convênios verificar, com precisão, se as informações lá expostas atendem aos interesses do Projeto e à própria Universidade.

27. Informo, que consta nos autos as seguintes peças:

- **Termo de Cooperação da UFES com a Petrobras para o financiamento de projeto de pesquisa (Sequencial 1- Tramite 1 - Lepisma);**
- **O Plano de Trabalho e a Declaração Prévia de Conformidade (Sequencial 2 - Tramite 1 - Lepisma);**
- **Projeto Básico para a Contratação da Fundação de Apoio, Justificativa do Projeto e Justificativa da escolha da FEST (Sequencial 3- Tramite 1 - Lepisma);**
- **Justificativa de Interesse Institucional (Sequencial 4 - Tramite 1 - Lepisma); e**
- **Por fim, consta os "DADOS DO PROJETO" (Sequencial 5 - Tramite 1 - Lepisma)**

28. Quanto ao contrato a ser celebrado entre UFES e FEST a Universidade, a Administração deverá observar o **ACÓRDÃO Nº 9.604/2017 – TCU – 2ª Câmara do TCU de 07/11/2017, apos devera ser encaminhado** para análise desta Procuradoria Federal.

29. Ante o exposto, nao vislumbro óbice ao Termo de Cooperação entre a UFES e Petrobras, com intermediação da Fundação de Apoio - FEST, haja vista o amparo legal evidenciado.

À consideração superior.

Vitória, 15 de julho de 2019.

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) 23068027300201975 e da chave de acesso 00be7828