



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE/RS

PARECER n. 060/2024/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.016403/2024-01

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE
- UFCSPA**

ASSUNTOS: DISPENSA DE LICITAÇÃO

- I. Dispensa de Licitação. Art. 75, XV, Lei 14.133/2021 e art. 1º da Lei n. 8.958/94. Contratação da fundação de apoio. Gestão financeira de projeto. Análise dos requisitos legais subjetivos e objetivos.
- II. Necessidade de atendimentos às determinações contidas na regulamentação instituída pelos Conselhos Superiores da UFCSPA.
- III. Procedimentos para contratação direta. Descrição clara do objeto e justificativa de sua necessidade, elaboração de projeto básico, comprovação da regularidade fiscal e justificativa do preço.
- IV. Viabilidade jurídica condicionada.

1. RELATÓRIO

1. A UFCSPA submete à apreciação desta Procuradoria Federal o processo em referência, que trata da contratação de fundação de apoio para a prestação de serviços de gerenciamento administrativo e financeiro necessários à realização do IV Simpósio Gaúcho de Farmacologia (SEi! 1973471).
2. Anteriormente fora exarada a COTA n. 006/2024/PF-UFCSPA/PGF/AGU, haja vista a necessidade de qualificação da instrução processual. Os novos elementos acostados ao caderno processual constam da árvore de documentos do Sistema Eletrônico SEi! da UFCSPA.
3. Os artefatos relevantes, sob a ótica jurídica, serão referenciados ao longo deste parecer.

É o suficiente relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Do planejamento da contratação

4. A IN n. 05, de 2017^[1], SEGES, trouxe a necessidade de que o órgão administrativo, na contratação de cada serviço, obedeça a um rol de etapas com a finalidade de melhor definir, justificar e estabelecer as necessidades da Administração. Logo de início, o artigo 1º, estabelece:

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e

fundacional, observarão, no que couber:

I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;

II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

5. Nesse sentido, o artigo 20 da citada Instrução Normativa, esclarece que o planejamento de cada contratação deve atender às seguintes etapas: Estudos Preliminares; Gerenciamento de Riscos; e Termo de Referência ou Projeto Básico. Ocorre que, nos termos do § 1º da referida regulamentação, as situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento do Planejamento da Contratação, no que couber:

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º **As situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação**, no que couber.

§ 2º Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, as etapas I e II do caput ficam dispensadas quando se tratar de:

a) contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; ou

b) contratações previstas nos incisos IV e XI do art. 24 da Lei n. 8.666, de 1993.

6. Em que pese a referência à legislação revogada^[2] (Lei n. 8.666/1993), tem-se que apenas as hipóteses de emergência ou de calamidade pública, bem como de contratação de remanescente, **admitem a dispensa da etapa de formulação** de: *Estudos Preliminares; Gerenciamento de Riscos; e Termo de Referência ou Projeto Básico*.

7. No caso dos autos, de modo a não postergar novamente a análise jurídica, **sugere-se** a inserção dos referidos artefatos após a devolução do caderno processual por esta Procuradoria Federal, todavia antes da efetivação da contratação pretendida.

2.2 Da legislação aplicável para a contratação direta de fundação de apoio

8. A contratação direta de fundação para apoiar o desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional por instituição de ensino superior deve obedecer, de forma geral, aos preceitos da Lei n. 14.133/2021, que rege as licitações e contratos administrativos, da Lei n. 8.958/94, que dispõe sobre as relações entre as instituições de ensino superior e as fundações de apoio, e do seu Decreto regulamentador n. 7.423/2010.

2.3 Da relação entre a Fundação de apoio e a UFCSPA: previsão legal de estabelecimento prévio da política de relacionamento pelo órgão colegiado superior

9. O Decreto n. 7.423/2010, detalhando a contratação das fundações apoiadoras, dispõe, de forma minuciosa, acerca do necessário registro e credenciamento das fundações no MEC e MCT (cap. I), do relacionamento entre a instituição apoiada e a fundação de apoio (cap. II), da possibilidade de concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão a professores e servidores (cap. III), da formalização, através de contrato e convênio, das relações entre a instituição apoiada e a fundação de apoio (cap. IV) e do acompanhamento e controle pelos órgãos competentes da Instituição Federal de Ensino e pelo Tribunal de Contas da União na execução desses contratos e convênios (cap. V).

10. O aludido Decreto também prevê a edição de uma norma estabelecendo a forma de relacionamento entre a Fundação de apoio e a IFES apoiada, bem como a confecção e aprovação de um plano de trabalho para cada projeto desenvolvido em conjunto (arts. 6º e 7º).

11. Por essa razão, a UFCSPA editou a Resolução conjunta Consun-Consepe UFCSPA n. 3, de 31 de março de 2022, versando sobre o relacionamento com as fundações de apoio (<https://www.ufcspa.edu.br/sobre-a->

ufcsa/normas/consolidacao-normativa/normas-de-administracao-e-planejamento#cap-ii-sec-ii). Nesta seara, **é necessária a revisão da instrução processual para verificação do atendimento dos requisitos impostos pelos art. 20 e 33 da norma referida**.

2.4 Da possibilidade de dispensa de licitação

12. Quanto à viabilidade da contratação direta de fundação de apoio para apoiar o projeto em foco, ressaltamos, de pronto, que este tipo de contratação, sem procedimento licitatório prévio, é exceção ao dever geral previsto na Constituição da República (art. 37, XXI), somente sendo possível nas hipóteses previstas em Lei federal – competência privativa da União (art. 22, XXVII da CF).

13. No caso em comento, **a contratação pretendida encontra permissivo legal constante no art. 75, XV, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 1º da Lei 8.958/94.**

14. Resta pendente o reconhecimento e ratificação da dispensa pela autoridade superior, e a correspondente publicação, no prazo de cinco dias, de acordo com o art. 26 da Lei 14.133/2021 e a Orientação Normativa AGU n. 33/2011:

"O ato administrativo que autoriza a contratação direta (art. 17, §§ 2º e 4º, art. 24, inc. III e seguintes, e art. 25 da lei nº 8.666, de 1993) deve ser publicado na imprensa oficial, sendo desnecessária a publicação do extrato contratual"

15. Merece destaque que essa etapa, por limitação temporal, ainda não ocorreu, cujo documento comprobatório deverá, no momento oportuno, ser anexado aos autos.

2.5 Do projeto básico

16. Trata-se de outra exigência da Lei 14.133/2021, conforme denota o seu artigo 72, I. Consoante se infere do conceito legal, a finalidade do projeto básico é a de definir, de maneira precisa e adequada, o objeto do contrato. De outra parte, por objeto do contrato deve-se entender o conjunto de obrigações por serem pactuadas e assumidas pelas partes no negócio jurídico, de tal sorte que não há dúvidas sobre a imprescindibilidade de uma definição precisa, correta e completa de seu conteúdo.

17. Em se tratando de contrato que envolve a relação da Universidade com sua Fundação de Apoio, a necessidade do projeto básico e de plano de trabalho também está prevista no 6º, § 1º, inciso I, do Decreto 7.423/2010:

Art. 6º - O relacionamento entre a instituição apoiada e a fundação de apoio, especialmente no que diz respeito aos projetos específicos deve estar disciplinado em norma própria, aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, observado o disposto na Lei nº 8.958, de 1994, e neste Decreto.

§ 1º Os projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos:

I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;

II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994;

III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e

IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.

(...) (grifamos e destacamos)

18. **Voltando-se para o caso concreto, é possível identificar elementos atinentes ao plano de trabalho no documento SEI! 1993925.** Passamos a indicar parâmetros constantes da regulamentação acima transcrita.

19. **Primeira.** Deve prever a quantidade total de pessoas que será alocada na execução da atividade fim do projeto, bem como, por consequência, a quantidade de pessoal vinculado à UFCSPA, o que é necessário para atender o contido no artigo 6º, § 1º, inciso III, e § 3º, do Decreto 7.423/2010.

20. **Segunda.** Deverá dispor acerca do contido no inciso IV do § 1º do art. 6º do Decreto 7.423/2010, ou seja, definição de "*pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso*".

21. Ressalto, porém, que é possível que não se consiga atender tal regra antes da contratação, vez que se a fundação está obrigada a contratar mediante prévio torneio de seleção, conforme Decreto 8.241/2014, não seria possível estabelecer, previamente, o número do CPF ou do CNPJ da pessoa ou empresa que será contratada pela fundação de apoio futuramente. Isso somente será possível saber quando da conclusão dos procedimentos de contratação levados a cabo pela fundação de apoio. Isso vale, inclusive, para o pagamento de bolsas, pois a fundação de apoio ainda terá de realizar processos seletivos para a escolha impessoal dos bolsistas.

22. Não sendo essa a hipótese, é preciso que o documento trate dessas questões previamente. E mais: caso os beneficiários de bolsas e de pagamentos futuros somente possam ser conhecidos posteriormente, ao final dos processos seletivos a serem desenvolvidos pela fundação de apoio, o projeto básico também precisa tratar dessa questão.

23. **Terceira.** Além do pagamento pelo serviço de gestão, que constitui o custo operacional da fundação de apoio, o valor do ajuste também pode envolver despesas a serem gerenciados pela fundação de apoio, notadamente com auxílio financeiro a estudantes, auxílio financeiro a pesquisadores, material de consumo, passagens e despesas com locomoção, serviços de terceiros pessoa física, serviços de terceiros pessoa física, obrigações tributárias e contributivas, serviços de terceiros pessoa jurídica, dentre outras.

24. **Quarta.** Observar as exigências do § 1º, inciso II, do artigo 6º do Decreto 7423/2010. Em relação aos ressarcimentos pertinentes, importa sinalar, aqui, que **quem executará o projeto não é a fundação de apoio, que não é uma instituição de ensino ou de pesquisa, mas sim a própria Universidade**. O que a fundação de apoio irá fazer, frisa-se, é tão somente a gestão administrativa e financeira do projeto, na forma autorizada pela Lei 8.958/94.

25. Finalmente, registramos orientações de cunho geral: **a)** o cumprimento da jornada de trabalho é de responsabilidade dos docentes e técnico-administrativos e o controle do efetivo cumprimento dessa jornada é de incumbência do Departamento ao qual os mesmos estão vinculados; **b)** a boa execução dos recursos, obedecendo aos Princípios da Administração Pública, é da competência da Fundação de Apoio juntamente com a Coordenação do Projeto; **c)** a atividade de fiscalização é incompatível com o recebimento de qualquer forma de remuneração no projeto; **d)** as aquisições de bens e serviços deverão observar o disposto no Decreto n. 8.241/2014; **e)** a concessão de bolsas no projeto é responsabilidade do coordenador e que este deve ter critérios objetivos e definidos, conforme previsto pelo Decreto n.º 7.423/2010, para estabelecimento das bolsas a serem pagas à sua equipe de trabalho; **f)** os afastamentos e as respectivas diárias, obedecendo aos normativos da Universidade, devem estar relacionados ao objeto da Contratação, e sua concessão, deve observar o disposto no Decreto n.º 5.992/2006; **g)** as bolsas pagas a agentes públicos federais precisam atender, na soma com a remuneração do cargo e outras bolsas recebidas no ambiente da Lei 8.958/94, como no caso, ao teto do funcionalismo público, a teor do contido no Decreto 7.423/2010; **h)** todas as despesas realizadas na execução do projeto devem possuir pertinência e adequação para com o seu escopo e **i)** a fundação de apoio deverá seguir, no trato da gestão dos recursos, as regras dispostas no Decreto 7.423/2010 e 8.241/2014, em especial no que toca ao pagamento de bolsa ou ao trabalho desenvolvido pelo pessoal do quadro no âmbito do projeto;

2.6 Normas internas da UFCSPA e instrução processual

26. Quanto ao tema, cumpre-nos reforçar a necessidade da UFCSPA atentar para que o procedimento e as aprovações indicadas nos normativos da Universidade sejam atendidos, em especial aquelas previstas na Resolução conjunta Consun-Consepe UFCSPA n. 3, de 31 de março de 2022, versando sobre o relacionamento com as fundações de apoio (<https://www.ufcspa.edu.br/sobre-a-ufcspa/normas/consolidacao-normativa/normas-de-administracao-e-planejamento#cap-ii-sec-ii>).

27. Em relação à escolha da fundação de apoio, transcrevo parcialmente a manifestação do proponente, constante do OFÍCIO Nº 80/2024/DFC (SEI! 1970613):

"3. Tendo em vista a dimensão do evento, a UFCSPA contará com a FEEng para apoio administrativo e financeiro ao evento, uma vez que a partir de ampla pesquisa sobre a execução de eventos desta natureza, obtivemos informações a respeito de parcerias já realizadas por outros colegas com esta fundação, onde foram relatadas a qualidade do serviço prestado nas etapas de formalização, execução e prestação de contas. Desta forma, optamos por esta fundação para darmos seguimento ao projeto proposto;" (grifo no original)

28. No que toca à justificativa do preço (custos operacionais da fundação de apoio), salvo melhor juízo, é provável que sua apuração se dará através da aplicação de ato normativo (portaria), do qual constam faixas de valores de projetos apoiados (SEI! 1972362 - cláusula quarta). Todavia, é necessário apontar que as informações relevantes da contratação não devem ser implícitas, cabendo às autoridades administrativas exarar manifestação explícita acerca de tais elementos formadores da relação jurídica, tanto mais quando o caderno processual apresentar dados aparentemente divergentes sobre o mesmo assunto (SEI! 1972365 - 33.90.39.99 x 1972362 - cláusula quarta).

2.7 Da minuta do contrato

29. Atendo-se à apreciação da minuta do termo contratual (SEI! 1972362), com ressalva do anteriormente registrado no item 28, compreende-se que contempla os requisitos extraídos de modelo disponibilizado pela AGU.

3. CONCLUSÃO

30. Pelo exposto, **a Advocacia-Geral da União, por intermédio da Procuradoria Federal junto à UFCSPA** (art. 131 da Constituição Federal, art. 11, IV, "b" da Lei Complementar n. 73/93 e art. 38, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021), **opina pela viabilidade jurídica de celebração do ajuste**, uma vez superadas ou justificadamente afastadas as recomendações registradas, em especial aquelas dos itens 7, 11 e 28.

Encaminhe-se à CCPI.

Porto Alegre, 10 de setembro de 2024.

Alexandre Brentano
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103016403202401 e da chave de acesso 42861db6

Notas

1. [^] <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>
2. [^] A regra é reproduzida no art. 75, VIII da Lei n. 14.133/2021.



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1618594545 e chave de acesso 42861db6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-09-2024 17:32. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
