



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

PARECER n. 086/2024/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.025655/2024-13

INTERESSADOS: UFCSPA - PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO (PROPLAN)

ASSUNTOS: DEMAIS HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

I. Dispensa de Licitação. Art. 1º da Lei n. 8.958/94 e, subsidiariamente, Lei n. 14.133/2021. Contratação da fundação de apoio. Gestão financeira e administrativa de projeto.

II. Necessidade de atendimentos às determinações contidas na regulamentação instituída pelos Conselhos Superiores da UFCSPA. Valor de bolsa. Afastamento da regra interna vigente. Dever de observância do Decreto n. 7.423/2010. Atuação administrativa sugerida.

III. Viabilidade jurídica condicionada.

- REGIME DE URGÊNCIA -

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 para o desenvolvimento do projeto referente ao Termo de Execução de Recursos n 104/2024. O Termo de Cooperação foi estabelecido para realizar uma análise econômica do Programa Mais Médicos com ênfase nos impactos decorrentes dos novos incentivos financeiros introduzidos pela Lei no. 14.621/2023. (SEi! 2080262).

2. Os artefatos relevantes, sob a ótica jurídica, são aqueles referenciados na lista de verificação (SEi! 2087290).

3. É o suficiente relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

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

4. A contratação direta de Fundação de Apoio pelas IFES 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, está sujeita a normas previstas em legislação própria, de sorte que a Lei nº 14.133/2021 deve ser aplicada apenas subsidiariamente, conforme expressamente previsto no art. 3º, inciso II, e art. 184, *caput*, desse diploma legal.

5. As Fundações de Apoio (FAPs) são regidas basicamente pelas disposições da Lei nº 8.958/1994;

Decreto nº 7.423/2010; Decreto nº 8.240/2014; Decreto nº 8.241/2014; Lei nº 10.973/2004 e Decreto nº 9.283/2018. Essas normas compõem o arcabouço normativo básico que disciplina as relações jurídicas firmadas entre as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e as Fundações de Apoio (FAPS). No âmbito da UFCSPA, a Resolução conjunta Consun-Consepe nº 3/2022 disciplina o relacionamento com as Fundações de Apoio.

6. Nesse sentido, o art. 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 preceitua que **não se subordinam ao regime dessa lei as contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria**. Portanto, a aplicação da legislação ordinária que versa sobre licitações e contratos administrativos ao **contrato de gestão** firmado entre as IFES e as FAPS, previsto na Lei nº 8.958/1994 e regulamentado nos Decretos nºs 7.423/2010 e 8.241/2014, somente poderá ocorrer naquilo em que compatível com a natureza, características e finalidades desse instrumento peculiar, específico.

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

7. 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).

8. 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).

9. Por essa razão, a UFCSPA editou a Resolução conjunta Consun-Consepe 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>).

2.3 Da possibilidade de dispensa de licitação

10. 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).

11. No caso em comento, a contratação pretendida encontra permissivo legal constante no art. 72 c/c 75, XV, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 1º da Lei 8.958/94:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

12. Pois bem, no caso específico de contratação direta de Fundação de Apoio, esse art. 72 deve ser compreendido à luz do regime jurídico próprio do contrato de gestão firmado entre a Universidade e a Fundação de Apoio, nos termos previstos no art. 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, c/c, art. 1º da Lei nº 8.958/1994. **Assim sendo, no caso específico de contratação direta de Fundação de Apoio, o art. 72 da Lei nº 14.133/2021 deve ser compreendido da seguinte forma:**

Art. 72. Omissis.

Inciso I - Projeto Acadêmico e seu respectivo Plano de Trabalho, devidamente aprovados pelas instâncias acadêmicas competentes;

Inciso II - Não se aplica;

Inciso III - Parecer Jurídico, Parecer da Pró-Reitoria a qual o projeto está vinculado, de acordo com a natureza do mesmo e demais pareceres técnicos, se for o caso;

Inciso IV - Orçamento e plano de aplicação de recursos devidamente assinados e aprovados pelos responsáveis;

Inciso V - Comprovação de habilitação jurídica da Fundação de Apoio e capacidade técnica e administrativa para apoiar a gestão administrativa e financeira do projeto;

Inciso VI - Exposição de motivos com fundamentação adequada justificando a escolha da Fundação de Apoio;

Inciso VII - Não se aplica;

Inciso VIII - Autorização do representante legal/ordenador de despesas da Universidade contratante.

13. O contrato de gestão administrativa e financeira firmado entre a Universidade contratante e a Fundação de Apoio contratada tem natureza e regime jurídico próprios, delineados nas Leis nºs 8.958/1994 e 10.973/2004, nos Decretos nºs 7.423/2010, 8.241/2014 e 9.283/2018, de sorte que a aplicação da Lei nº 14.133/2021 a esse contrato *sui generis* poderá ocorrer no que couber, isto é, naquilo em que compatível com a natureza, características e finalidades desse peculiar e específico instrumento contratual.

14. No caso específico de contratação direta de Fundação de Apoio para apoiar a execução de projetos acadêmicos não há que se falar em "*contratação compatível com valores praticados pelo mercado*" e "*pesquisa/justificativa de preço*". Nessa contratação específica não há se cogitar em "*preço de mercado*". Com efeito, frise-se, nessa contratação *sui generis*, a Fundação de Apoio não é remunerada pela prestação de serviços, mas sim ressarcida pelas despesas comprovadamente realizadas na gestão administrativa e financeira do projeto acadêmico. Logo, não há que se falar em preço, mas sim em ressarcimento. Como sabido, "*preço*" e "*ressarcimento*" têm natureza jurídica distintas.

15. Sem embargo, **no caso dos autos**, consta na minuta do contrato (SEI 2080417) que:

CLÁUSULA QUINTA – DOS CUSTOS OPERACIONAIS

Os custos operacionais da FEENG serão ressarcidos com base em critérios definidos, conforme Portaria nº 4318/2021 de 02 de setembro de 2021-PROPLAN/UFRGS, no valor de 54.636,15 (cinquenta e quatro mil, seiscentos e trinta e seis reais e quinze centavos), por ano civil. No caso de o prazo do projeto ser inferior ou superior a doze meses, os meses a menor de doze ou os excedentes de doze serão calculados a razão de 1/12 (um doze avos) do valor anual extraído da planilha da PROPLAN.

Parágrafo único. Os custos operacionais da Fundação serão ressarcidos conforme previsão no plano de trabalho.

16. 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”

2.4 Do projeto e plano de trabalho

17. O Projeto intitulado "*Análise econômica do Programa Mais Médicos (PMN) com ênfase nos impactos decorrentes dos novos incentivos financeiros introduzidos pela Lei nº 14621/2023*", que será executado sob a coordenação da Docente Eliana Wendland, e o seu respectivo Plano de Trabalho, foram submetidos à apreciação da PROPPG, que por sua vez exarou manifestação técnica de aprovação através do OFÍCIO Nº 515/2024/PROPPG (SEI 2080487) e do CONSUN, que aprovou a execução da pesquisa por meio da RESOLUÇÃO CONSUN UFCSPA Nº 205/2024 (SEI 2086462).

18. Passamos a indicar alguns parâmetros constantes do Decreto nº 7.423/2010 acima mencionado e que possui aplicação plena ao caso dos autos.

19. **Primeiro.** 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. **Segundo.** 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 n. 7.423/2010. Em relação aos ressarcimentos pertinentes, importa registrar 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 n. 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. 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. 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 n. 8.958/94, como no caso, ao teto do funcionalismo público, a teor do contido no Decreto n. 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 n. 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;

2.5 Instrução processual

26. Quanto ao tema, cumpre-nos reforçar a necessidade de a 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 52/2024/DSC (SEI 2080262):

“(…) A Fundação de Apoio ao Ensino, Extensão, Pesquisa, Pós-graduação e Instituição de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FEENG foi escolhida como fundação de apoio para o projeto devido à sua sólida experiência na gestão de projetos de natureza similar, comprovada por um portfólio extenso de iniciativas em execução e finalizadas com sucesso.

A FEENG está devidamente credenciada e cumpre todas as exigências legais, incluindo as previstas na Lei nº 8.958/94 e normativas correlatas, assegurando segurança jurídica e conformidade com as regulamentações aplicáveis. Sua infraestrutura é plenamente adequada para atender às demandas específicas do projeto, o que inclui capacidade técnica e operacional para gerenciar recursos e atividades de forma eficaz.”

28. No que tange à comprovação da vigência da autorização e credenciamento junto ao MEC/MCTI para o apoio da fundação escolhida para a contratação, tal documento foi juntado no SEI 2080507.

29. Especificamente sobre a quantia do projeto a ser destinada à equipe executora, transcreve-se a manifestação da CCPI (SEI 2080670):

“(…)

Já com relação aos valores das bolsas a serem recebidas pelos pesquisadores envolvidos no desenvolvimento das atividades propostas, salientamos que essas excedem o teto estabelecido no artigo 39 da Resolução Conjunta Consun-Consepe UFCSPA nº 03, de 31 de março de 2022. Contudo, tais valores foram definidos pela FIOTEC, conforme documento anexado ao evento 2080666 no presente processo, estando devidamente justificados”.

30. Neste tópico, frise-se que, salvo melhor juízo, a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC) não guarda qualquer posição de atuação no projeto sob análise, de modo que não poderia ela definir o valor das bolsas a serem pagas.

31. Assim, é necessário dizer que a UFCSPA, no ambiente deste projeto específico, decidiu, a partir de impulsionamento da Coordenadora da proposição, e através de seu CONSELHO UNIVERSITÁRIO,

excepcionar a regra por ele próprio elaborada (artigo 39 da Resolução Conjunta Consun-Consepe UFCSPA nº 03, de 31 de março de 2022), e **adotou como parâmetro de valores para o pagamento da bolsa a norma aplicável no escopo de projetos da FIOCRUZ.**

32. A aprovação da execução do projeto pelo CONSUN, materializada pela RESOLUÇÃO Nº 205, de 19 de dezembro de 2024 (SEI 2086462), não fez menção expressa ao afastamento da regra do artigo 39 da Resolução Conjunta Consun-Consepe UFCSPA nº 03, de 31 de março de 2022, o que se recomenda seja observado em hipóteses futuras, uma vez que a anuência do COLEGIADO "*nos termos do processo nº 23103.025655/2024-13*" é a mesma adotada em relação aos projetos aprovados sem qualquer excepcionalidade de relevo.

33. O ato praticado pelo CONSUN encontra amparo jurídico no Decreto n. 7.423/2010:

"Art. 7º Os projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio, com fundamento na Lei nº 8.958, de 1994, ou no art. 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observadas as condições deste Decreto.

§ 1º A instituição apoiada deve, por seu órgão colegiado superior, disciplinar as hipóteses de concessão de bolsas, e os referenciais de valores, fixando critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de professor ou servidor em projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em conformidade com a legislação aplicável.

§ 2º Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento.

§ 3º Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto.

§ 4º **O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição.**

§ 5º A instituição apoiada poderá fixar na normatização própria limite inferior ao referido no § 4º.

34. Porém, recomenda-se sejam explicitadas, no caso concreto, as diretrizes consideradas pela Universidade para a adoção de outro parâmetro, conforme requerido pela redação acima transcrita.

35. Por fim, tal fato indica a necessidade de reflexão da Universidade para a conveniência de deflagração de processo legislativo interno com intuito de adequação da norma vigente, circunstância que poderia afastar a atuação casuística de calibração de valor de bolsa em cada projeto a ser executado.

2.6 Da minuta do contrato

36. Atendo-se à apreciação da minuta do termo contratual (SEI 2080417), compreende-se que contempla os requisitos extraídos de modelo disponibilizado pela AGU.

3. CONCLUSÃO

37. 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.

38. A presente manifestação jurídica foi exarada em regime de urgência, em 24 (vinte e quatro) horas, em

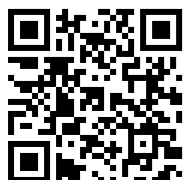
detrimento de outros procedimentos administrativos que aguardam análise da PF-UFCSPA.

Encaminhe-se à CCPI.

Porto Alegre, 24 de dezembro 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) 23103025655202413 e da chave de acesso e7f5999b



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 1811776637 e chave de acesso e7f5999b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-12-2024 16:54. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
